



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Facultat de Dret
Facultad de Derecho

FACULTAD DE DERECHO
MÁSTER DE ACCESO A LA ABOGACÍA
TRABAJO FIN DE MÁSTER
CURSO ACADÉMICO 2018-2020

TÍTULO:

**LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN
FAMILIAR DE LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS EN LA
UNIÓN EUROPEA**

AUTOR/A:

SHAILY STEFANNY MARROQUÍN GARCÍA

TUTOR/A ACADÉMICO/A:

DRA. D^a. CAROLINA SOLER GARCÍA

INDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR .	6
2.1 Fuentes Internacionales de Protección de la Vida Familiar de los Extranjeros.	7
2.2 La protección de la vida familiar en el Derecho de la Unión Europea	9
2.3. Normativa Europea aplicable a la Reagrupación Familiar de nacionales de terceros Estados.	12
3. ÁMBITO PERSONAL DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/86/CE..	14
3.1 El Reagrupante.....	14
3.2 Personas excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva.	16
4. MIEMBROS DE LA FAMILIA CON DERECHO A REAGRUPACIÓN FAMILIAR.....	18
4.1 Beneficiarios Directos	19
4.1.1 Cónyuges.....	20
4.1.2 Los Hijos menores de Reagrupantes y de su Cónyuge e Hijos Adoptivos. .	24
4.2 Familiares cuya admisión resulta potestativa para los Estados miembros. ..	28
5. REQUISITOS PARA EJERCER EL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR.....	32
5.1 Recursos Económicos Fijos y Periódicos	35
5.2 Medidas de Integración Cívica	43

6. LA DENEGACIÓN DE LA ENTRADA Y LA PÉRDIDA DEL DERECHO DE RESIDENCIA	47
7. CONCLUSIONES.	51
8. BIBLIOGRAFÍA	55
8.1. Doctrina	55
8.2. Normativa	57
8.3. Jurisprudencia.....	58
8.4. Conclusiones Abogado General	59
8.5. Otros documentos	60

1. INTRODUCCIÓN

Las persecuciones políticas, étnicas y religiosas, los conflictos armados, las violaciones de los derechos humanos y la falta de recursos para satisfacer las necesidades más elementales para subsistir, son algunos de los motivos que siguen obligando a las personas a abandonar sus países de origen y emigrar en busca de una mejor calidad de vida, o simplemente de protección, cuando se ven amenazados por las guerras¹. Históricamente, se cree que la prosperidad económica y la estabilidad política relativas de la Unión Europea han ejercido un considerable efecto llamada sobre los inmigrantes. Un total de 4,4 millones de personas emigraron a alguno de los Estados miembros de la Unión Europea durante el 2018, de los cuales se estima que al menos 2,0 millones eran ciudadanos de terceros países². La llegada masiva de inmigrantes a los países de la Unión Europea en los últimos años, plantea diversas cuestiones, entre ellas la importancia que supone para el inmigrante el derecho a la vida familiar, indisolublemente unido al derecho a la reagrupación familiar.

En aras de regular el derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros extracomunitarios, se aprobó en el seno de la Unión Europea la Directiva 2003/86/CE³. Su principal objetivo es fijar las condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros⁴. Entre sus motivaciones se encuentra la fijación de criterios comunes para el ejercicio del derecho, garantizar una política de integración ordenada, así como respetar y fomentar los derechos derivados del ámbito familiar otorgando un trato justo y digno a los extranjeros no comunitarios. Con el fin de garantizar la protección de la familia, la Directiva recuerda tanto a las

¹ Informe de la Oficina de Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre migración y derechos humanos, anexo 3, p. 46. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporSPt.pdf (Todos los accesos a las páginas web citados a lo largo del trabajo han sido consultados por última vez a fecha de 05 de enero de 2020).

² Últimos datos disponibles en EUROSTAT. Estadísticas de migración y población migrante. Datos de agosto de 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es#Poblaci.C3.B3n_migrante:_e_n_la_UE_viv.C3.ADan_22.2C3.C2.A0millones_de_ciudadanos_de_terceros_pa.C3.ADses_a_fecha_de_1_de_enero_de_2018.

³ Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, Sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOUE L 876/14, de 03 de octubre de 2003).

⁴ Art. 1 de la Directiva 2003/86/CE.

instituciones europeas como a los Estados miembros el respeto de los derechos fundamentales, en especial el respeto a la vida privada y familiar, el principio de no discriminación, y el respeto a los valores y principios reconocidos por cada uno de los Estados miembros, primordialmente en lo que refiere a los derechos de las mujeres y los niños⁵.

Adoptar criterios armonizados de actuación es la finalidad de toda norma, y esta Directiva no es una excepción. Sin embargo, muchos de los términos que han sido usados en la redacción de la misma resultan ser conceptos jurídicos indeterminados, lo que le confiere un amplio margen de apreciación a los Estados miembros vinculados a esta disposición. En este sentido, la función interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), resulta indispensable para que se pueda lograr una aplicación uniforme en todos los países miembros; proporcionando de esta forma mayor seguridad jurídica al margen de plurales criterios, fruto de cada normativa nacional. Desde la entrada en vigor de la Directiva de Reagrupación, esta norma ha sido objeto de numerosas cuestiones prejudiciales, la mayoría de ellas a fin de que el TJUE aclarara conceptos ampliamente discrecionales, dando lugar con esta práctica a sentencias de gran trascendencia jurídica en lo que respecta al contenido del derecho de reagrupación familiar que ostentan lo extranjeros extracomunitarios⁶.

El presente trabajo está dedicado al estudio de la jurisprudencia con mayor trascendencia del TJUE que interpreta y aplica las disposiciones de la Directiva de reagrupación familiar. A estos efectos, en el siguiente epígrafe se estudiará el progresivo desarrollo normativo del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales extracomunitarios (2). A continuación, será objeto de análisis el ámbito personal de aplicación de la Directiva 2003/86/CE y las personas excluidas del mismo (3). En el epígrafe que sigue, se abordarán los miembros de la familia reagrupables, distinguiendo aquellos que son beneficiarios directos, respecto de los cuales su autorización es

⁵ Preámbulo de la Directiva 2003/86/CE.

⁶ Véase STJUE de 4 de marzo de 2010, *Chakroun*, asunto C-578/08, primer cuestión prejudicial planteada a la Directiva 2003/86/CE; Véase también en este sentido, STJUE de 20 de noviembre de 2019, *Belgische staat*, asunto C-706/18, apdo. 32 a 38, donde el TJUE pone de manifiesto que: “la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, cuando no se haya adoptado una resolución una vez transcurrido un plazo de seis meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar, las autoridades nacionales competentes deberán expedir de oficio un permiso de residencia al solicitante sin estar necesariamente obligadas a comprobar previamente que este reúne efectivamente los requisitos para residir en el Estado miembro de acogida de conformidad con el Derecho de la Unión”.

preceptiva para los Estados miembros, de aquellos familiares sobre los que el reconocimiento del derecho es potestativo (4). Después, se estudiarán, los requisitos para el ejercicio del derecho a la reunificación familiar, entre ellos, los recursos económicos fijos y periódicos y las medidas de integración cívica (5). El penúltimo epígrafe está dedicado al análisis de los motivos de denegación de la entrada y pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia (6). Finalmente, en el último epígrafe del presente trabajo, se ofrecen unas conclusiones en las que se valora el contenido del derecho de reagrupación familiar de los nacionales de terceros Estados, previsto en la Directiva estudiada.

2. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

El derecho a la reagrupación familiar ha tenido un largo recorrido histórico hasta adquirir plena cabida tanto en el ordenamiento jurídico europeo como en los diferentes ordenamientos jurídicos estatales de los Estados miembros que conforman la Unión Europea⁷ (en adelante, UE). En este apartado, analizaremos el progresivo desarrollo normativo del derecho objeto de análisis, desde su inicial configuración como principio de protección de la unidad familiar y su consiguiente evolución, haciendo especial hincapié en la regulación europea aplicable a los nacionales de terceros países.

El régimen jurídico del derecho a la reagrupación familiar se caracteriza por la coexistencia de un amplio abanico de fuentes normativas de producción internacional, europeas e internas. Dentro de las normas de producción internacional es preciso destacar la existencia de convenios de alcance multilateral. En este plano, conviene distinguir aquellos convenios que de forma expresa se refieren al reconocimiento de la vida familiar como un derecho fundamental de toda persona, de aquellos otros que reconocen la reagrupación familiar como un derecho subjetivo de grupos concretos de personas⁸.

En el Derecho de la UE coexiste un doble régimen que difiere sustancialmente en función de la nacionalidad de los sujetos que puedan invocar su derecho a la

⁷ PARDO ARZA, S., “La configuración del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros Estados”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.36, 2017, 313-335, p.315.

⁸ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., “El derecho de reagrupación familiar de los extranjeros”, en: CARRILLO SALCEDO, J.A. (Coor.), *La Ley de Extranjería a la luz de las obligaciones de España en Derechos Humanos*, Akal, Madrid, 2002, 179-192.

reagrupación familiar. Por un lado, el régimen previsto en la Directiva 2004/38/CE⁹ relativa al derecho de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, frente a las disposiciones de la Directiva 2003/86/CE¹⁰ que regula de forma específica el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales procedentes de terceros países instalados en algún Estado miembro. No obstante, tal y como se ha indicado en el primer epígrafe, el objeto de nuestro trabajo se centrará con carácter exclusivo en el estudio del régimen jurídico aplicable a estos últimos.

Finalmente, cada Estado miembro regula en su Derecho interno el derecho de los extranjeros residentes en sus Estados a reagrupar a sus familiares. Ahora bien, dicho régimen resulta incidido por la normativa europea como veremos en el tercer apartado de este primer epígrafe, en lo que respecta a los nacionales de terceros países.

2.1 Fuentes Internacionales de Protección de la Vida Familiar de los Extranjeros.

La configuración de la reagrupación familiar tiene sus raíces en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, no es posible encontrar en el nutrido cuerpo de normas que lo constituye su reconocimiento expreso y autónomo salvo en textos relativamente recientes. De ahí que, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, su construcción se encauzase mediante su vinculación a principios jurídicos y derechos humanos expresamente consagrados en el ámbito internacional¹¹.

En este sentido los distintos tratados y declaraciones internacionales que regulan la reagrupación familiar lo hacen de forma implícita al contemplar el principio de unidad familiar, que a su vez desemboca en el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia y en el derecho a la vida familiar. Tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)¹², en la que se prevé una doble protección. Por un lado, establece, que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene

⁹ Directiva 2004/38/CE del PE y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (*DOUE* L 158/77, de 30 de abril de 2004).

¹⁰ Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (*DOUE* L 876/14, de 03 de octubre de 2003).

¹¹ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros países”, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012, 1-719, p.109.

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948.

derecho a la protección de la sociedad y del Estado”¹³, mientras que, por otro, se afirma que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia (...)” y que “toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”¹⁴. Otros instrumentos internacionales que abundan en esa doble protección del derecho a la vida en familia iniciada por la DUDH son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵, en su art. 23.1, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶, en su art. 10.1.

Junto a los mencionados textos internacionales de ámbito universal, coexiste un conjunto de tratados internacionales de carácter sectorial que han consagrado derechos respecto de personas o grupos concretos de personas. Aunque por definición estas personas están incluidas en los textos internacionales de carácter general y universal, su especial situación de vulnerabilidad en la sociedad hace que precisen de una especial atención. En este sentido destacan dos textos legales por su incidencia: el primero de ellos es el Convenio sobre los derechos del niño¹⁷, que recoge múltiples disposiciones con implicaciones familiares, todas ellas regidas por el principio de respeto al interés superior del menor y donde, además, se encuentra expresamente consagrada la reagrupación familiar. Su art. 8 contempla el compromiso de los Estados parte de respetar el derecho del niño a preservar su identidad, considerando a las “relaciones familiares” como un elemento integrante de dicha identidad y estipulando al respecto que las mismas han de desarrollarse “de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas”¹⁸. De forma más específica, el art. 9 de la citada Convención resalta la importancia esencial de que los hijos convivan con sus padres, o cuando esto no sea posible en consideración al interés del menor, puedan mantener contactos regulares con ellos. A tal fin constituye una obligación que incumbe a los Estados parte “velar por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos”¹⁹ para cuyo cumplimiento, “toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un

¹³ Art. 16.3 de la DUDH.

¹⁴ *Ibíd.*, art. 12.

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

¹⁷ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 el 20 de noviembre de 1989. (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

¹⁸ Art. 8.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁹ *Ibíd.*, art. 9.1.

Estado parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados parte de manera positiva, humanitaria y expeditiva”²⁰.

El segundo texto legal al que se hace referencia es el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias²¹. Esta Convención, por su especificidad, es considerada el instrumento normativo internacional que de una manera más completa se dirige a la protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las personas que por motivos laborales se han visto compelidas a abandonar sus lugares de origen para establecerse y trabajar en el territorio de otros Estados²². En ella se reconoce expresamente el derecho a la reagrupación familiar. Así lo prevé en su art. 44.2 al señalar, que los Estados tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia, para facilitar la reunión de los trabajadores migratorios con sus cónyuges o con aquellas personas que mantengan con el trabajador migratorio una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo.

2.2 La protección de la vida familiar en el Derecho de la Unión Europea

En el ámbito regional europeo, destaca la Carta Social Europea²³. La misma, en su art. 16, concreta la protección a la familia, como la institución social más importante de la sociedad. El citado precepto prevé, que las Partes Contratantes “se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas”. Además, en su art. 19.6, recoge expresamente el compromiso de “facilitar la reagrupación familiar a los trabajadores extranjeros a los que se les permite establecerse en el territorio del Estado parte”.

²⁰ Art. 10.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

²¹ Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, el 18 de diciembre de 1990 y que entra en vigor el 1 de julio de 2003.

²² CAMACHO SOLIS, J.I., “Los derechos de los trabajadores migrantes”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 17, 2013, 197-258, p. 219.

²³ Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 (BOE núm. 153, de 26 de junio de 1980).

También se debe citar el Convenio Europeo relativo al Estatuto jurídico del trabajador migrante²⁴, que en su art. 12, apdo. 1, reconoce el derecho de reagrupación familiar. Sin embargo, dicho reconocimiento solo afecta a trabajadores nacionales de un Estado parte que se desplacen al territorio de otro Estado parte.

No obstante, el instrumento más destacado dentro de este marco regional es el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, más conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos²⁵ (CEDH). Esta disposición normativa protege de manera indirecta el derecho a la Reagrupación Familiar como expresión legítima del derecho al respeto a una vida familiar normal. En su art. 8 establece “que toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar”, especificando a continuación “que no podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho en tanto en cuanto esa injerencia no esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”. El CEDH, además, establece en su art. 1 un amplio ámbito de aplicación personal que permite tanto a nacionales como a los no nacionales de los Estados parte del mismo, ser titulares de los derechos y libertades que este reconoce e invocar su protección cuando sean vulnerados.

Por lo que se refiere al ámbito de la UE, la regulación en sentido estricto de la reagrupación familiar, no comienza hasta la adopción del Tratado de Ámsterdam²⁶. En efecto, en el marco de desarrollo del objetivo de la creación de un “espacio de libertad, seguridad y justicia común”, se consideró esencial la adopción de una serie de medidas en materia de inmigración, entre las que se incluyó la reagrupación familiar²⁷. En el año 1999 se realizaban importantes afirmaciones en las Conclusiones de la presidencia del

²⁴ Convenio Europeo relativo al Estatuto jurídico del trabajador migrante, hecho en Estrasburgo el 24 noviembre de 1977, ratificado por España el 6 de mayo de 1980 (*BOE* núm. 145, de 18 de junio de 1983).

²⁵ Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (*BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

²⁶ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1977. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999, tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, pasando a convertirse en la nueva normativa legal de la Unión Europea, tras revisar el tratado de Maastricht. (*BOE* núm. 109, de 7 de mayo de 1999).

²⁷ APARICIO CHOFRÉ, L., “La aplicación de la Directiva comunitaria sobre reagrupación familiar, cinco años después”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, n. 57, 2006, 143-162, p. 144-145.

Consejo Europeo de Tampere, donde se señalaba que la UE debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente dentro del territorio de sus Estados miembros y que para ello, debería elaborarse una política de integración que les concediera derechos y deberes comparables a los de los ciudadanos de la UE y que fomentara medidas contra la discriminación, el racismo o la xenofobia²⁸.

De igual manera, el derecho a la reagrupación familiar se vio reforzado por la Carta Europea de los Derechos Fundamentales²⁹, a la que el Tratado de Lisboa de 2007 ha reconocido fuerza jurídica obligatoria³⁰. La carta dedica tres artículos a los derechos vinculados a la familia. En primer lugar, proclama el derecho de toda persona “al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones” en su art. 7. De esta forma, incorpora el contenido del art. 8 del CEDH y, en consecuencia, reconoce indirectamente el derecho a la reagrupación familiar. En segundo lugar, garantiza los derechos a contraer matrimonio y a fundar una familia en su art. 9. Por último, garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social, así lo prevé en su art. 33.1. Asimismo, la Carta también alude a los derechos del menor, remarcando el de mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre³¹.

Con todo, realmente no se puso fin a la laguna existente en el ordenamiento jurídico en relación con este derecho hasta la adopción de la Directiva 2003/86/CE, al regular el derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros de terceros Estados de forma específica.

²⁸ PARDO ARZA, S., “La configuración del derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p. 316.

²⁹ Carta Europea de los Derechos Fundamentales, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza. Revisada y proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo.

³⁰ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto, entre otras cosas, el reconocimiento de fuerza jurídica obligatoria a la Carta de derechos fundamentales de la Unión. A su vez, el propio Tratado de la Unión dispone que la Unión se adhiere al Convenio europeo de derechos humanos y que los derechos ahí garantizados junto con los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales (art. 6.2 y 3 TUE).

³¹ Art. 24.3 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

2.3. Normativa Europea aplicable a la Reagrupación Familiar de nacionales de terceros Estados.

Como ya se anticipó en el primer apartado de este epígrafe, el régimen de la reagrupación familiar de nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros, se ha armonizado en la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar (en lo sucesivo “Directiva de Reagrupación”). Con el fin de garantizar la protección de la familia, la Directiva de Reagrupación recuerda tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados miembros el respeto de los derechos fundamentales. En especial el derecho al respeto a la vida privada y familiar, el principio de no discriminación, los derechos del niño y el derecho a un recurso efectivo consagrados en el CEDH y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

La Directiva de Reagrupación está afectada por las mismas asimetrías geográficas que lastran el derecho europeo de la inmigración. Según se hace explícito en sus considerandos 18 y 19, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no participan en su adopción ni están obligados, ni sujetos por su aplicación. Para los restantes Estados miembros, la Directiva en cuanto a acto de derecho europeo derivado, es una norma vinculante respecto a sus resultados, dejando en manos de los Estados miembros la opción de los medios que estimen más convenientes para su logro.

La Directiva de Reagrupación entró en vigor el 3 de octubre de 2003, con la finalidad de armonizar las legislaciones nacionales para otorgar un trato justo y conceder a los nacionales no comunitarios derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, en lo relativo al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar³². Tradicionalmente y hasta la adopción de esta Directiva, la ordenación y gestión de los flujos migratorios en el ámbito europeo quedaba al margen de los intereses de la Unión, en consecuencia, se realizaba individualmente por parte de cada Estado miembro. Sin embargo, se observó que las condiciones y requisitos de entrada previstos en los distintos Estados miembros eran muy distintos, siendo más laxos en unos casos y muy restrictivos en otros. De ahí la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en la materia, fijando requisitos comunes de admisión y

³² GÓMEZ CAMPELO, M^a.E., “La compleja aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar”, *Revista española del Tercer Sector*, n.12, 2009, 73-100, p.78-79.

residencia para los nacionales de terceros Estados³³. En definitiva, la Directiva de Reagrupación marca las pautas que deben seguir las legislaciones de los Estados miembros, al regular la reunificación familiar de nacionales no comunitarios.

En este sentido conviene subrayar, que la Directiva de Reagrupación es aplicable exclusivamente en los casos en los que reagrupante y familiares sean nacionales de terceros Estados. La vinculación de alguna de estas personas por la vía de la nacionalidad con algún Estado miembro activaría la aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la UE y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, como ya se mencionó.

La importancia de esta norma va más allá de la mera regulación de mecanismos que permitan la entrada y estancia regular de nacionales de terceros países en la Unión Europea. Su importancia reside en el establecimiento de un derecho a nivel europeo: el de reagrupar con el extranjero residente a los miembros de su familia en el país de acogida³⁴. La consecuencia inmediata de este reconocimiento, es que los Estados miembros deben incluir este derecho en su legislación y autorizar la entrada y residencia de extranjeros en su territorio, siempre que cumplan los requisitos establecidos en la Directiva de Reagrupación. Pudiéndola negar únicamente en los supuestos en ella contemplados y siempre de manera justificada³⁵. Por otra parte, conforme se establece en el propio cuerpo sustantivo de la Directiva, sus disposiciones son de carácter mínimo. Así se deriva con claridad de lo dispuesto en el apdo. 4 y 5 del art. 3, conforme a los cuales los Estados miembros pueden adoptar o conservar disposiciones más favorables a las establecidas en la presente Directiva, contenidas en acuerdos bilaterales y multilaterales entre la Comunidad y sus Estados miembros por una parte y terceros países por otra. Esto supone tanto acuerdos previos como los que se adopten con posterioridad a la presente Directiva.

Por último, la Directiva de Reagrupación se estructura en dos partes perfectamente delimitadas. La primera de ellas está integrada por un preámbulo a modo

³³ PÉREZ MARTÍN, E., “El derecho al respeto de la vida familiar y la reagrupación familiar de los hijos menores de extranjeros en la Unión Europea (STJE de 26 de junio de 2006, C-540/03)”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 1, 2007, 1-32, p. 3, 6 y 10.

³⁴ APARICIO CHOFRÉ, L., “La aplicación de la Directiva comunitaria sobre reagrupación familiar, cinco años...”, *op. cit.*, p. 147-148.

³⁵ Art. 6 y 16 de la Directiva 2003/86/CE.

de exposición de motivos, que consta de 18 considerandos; la segunda consiste en el cuerpo sustantivo de la norma, constituido por 22 disposiciones que conforman los elementos del derecho a la reagrupación familiar. Estos elementos son los que analizaremos a lo largo del trabajo, resaltando aquellos que han sido objeto de pronunciamiento e interpretación por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. ÁMBITO PERSONAL DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/86/CE

3.1 El Reagrupante

El ámbito de aplicación personal del derecho a la reagrupación familiar, tal y como queda configurado en la Directiva de Reagrupación, está definido por dos aspectos: por un lado, por los nacionales de terceros Estados residentes legalmente en un Estado miembro que pueden optar a traer a sus familiares al Estado miembro en el que residen, y por otro lado, por los propios familiares del extranjero ya residente. Ambos sujetos quedan amparados bajo la definición de reagrupante que consagra la Directiva. Su definición se encuentra en el art. 2, letra c), según esta disposición el reagrupante es considerado como “la persona nacional de un tercer país que, residiendo legalmente en un Estado miembro, solicita la reagrupación familiar o los miembros de cuya familia la solicitan”.

La definición de reagrupante contenida en la disposición transcrita, fue extendida para cubrir también a los “miembros de la familia que solicitan” la reagrupación. Dicha ampliación se traduce en una extensión correlativa del radio de protección del derecho. En consecuencia, todos los miembros de la familia son titulares de dicho derecho y cualquiera de ellos debería poder presentar la solicitud; la Directiva de Reagrupación deja esta posibilidad en manos de los Estados miembros³⁶. Esta doble titularidad fue recibida por la doctrina con opiniones diversas. Algunos autores de forma muy positiva, al considerar una concesión a la lógica el reconocimiento del derecho tanto al extranjero

³⁶ El art. 5.1 de la Directiva 2003/86 establece al respecto: “los Estados miembros determinarán si, con el fin de ejercer el derecho a la reagrupación familiar, la solicitud de entrada y de residencia debe ser presentada ante las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, ya sea por el reagrupante ya sea por el miembro o miembros de la familia”.

residente como a los familiares no residentes³⁷. No obstante, también nos podemos encontrar con interpretaciones muy divergentes. En esta línea, algún autor deduce del art. 1 de la Directiva que el derecho a la reagrupación lo ostenta solo el extranjero residente en el Estado miembro³⁸.

Sin embargo, y pese a la diversidad de opiniones, es justo destacar que la ampliación del concepto de reagrupante se ha realizado con falta de técnica jurídica, generando múltiples equívocos terminológicos y confusión a lo largo del cuerpo de la Directiva³⁹. En buena lógica, la titularidad doble del derecho supondría eliminar la identificación del reagrupante con el sujeto titular del permiso de residencia en el Estado miembro, dado que también ostentan y pueden reclamar dicho derecho los familiares que optan a reunirse con él. No obstante, a lo largo del texto de la Directiva de Reagrupación abundan los ejemplos de inconsistencia en la terminología utilizada, empleándose con demasiada frecuencia el término habitual o tradicional de reagrupante para designar únicamente al “extranjero no comunitario residente en el Estado miembro”, excluyendo a los familiares reagrupables o ya reagrupados⁴⁰. De la misma forma el TJUE también hace uso de forma frecuente al término “reagrupante” para referirse al titular del permiso de residencia, mientras que para referirse a los familiares del mismo lo hace como “miembros de la familia del reagrupante”⁴¹.

³⁷ MOLINER NAVARRO, R., “El concepto de familia nuclear en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar”, *Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n. 15, 2004, 6-17, p.9.

³⁸ Véase, GÓMEZ CAMPELLO, E., “La compleja aplicación de la Directiva...”, *op. cit.*, p. 88.

³⁹ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p. 382.

⁴⁰ Los ejemplos del uso incorrecto del término de reagrupante a lo largo de la Directiva son abundantes. Así, en el art. 13.3, se utiliza el concepto tradicional de reagrupante identificado en exclusiva con el titular del permiso de residencia en el Estado miembro de acogida, para establecer que la duración de los permisos de residencia otorgados a los familiares reagrupados no puede superar, en principio, la fecha de caducidad del permiso de residencia que posea el “reagrupante”, olvidando que también los miembros de la familia son reagrupantes, conforme al concepto introducido en el art. 2.c de la Directiva. Asimismo, el propio art. 3.1, al establecer los requisitos que debe reunir el extranjero residente, usa el término de “reagrupante” para aludir en exclusiva al titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro.

⁴¹ En la STJUE de 14 de marzo de 2019, *Y.Z y otros*, asunto C-557/17, apdo. 47, se puede apreciar un ejemplo en este sentido. El tribunal afirma: “... de los arts. 13, apdo. 3, y 16, apdo. 3, se desprende que, mientras los “miembros de la familia del reagrupante” no hayan adquirido un derecho de residencia autónomo en virtud del art. 15 de la Directiva, su derecho de residencia es un derecho derivado del derecho del reagrupante”. De esta forma el TJUE hace uso del término “reagrupante” para referirse en exclusiva al extranjero titular del permiso de residencia, mientras que para referirse a sus familiares alude al término “miembros de la familia del reagrupante”.

3.2 Personas excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva.

El art. 3 de la Directiva de Reagrupación pone de manifiesto que la misma se aplicará a los miembros de la familia del nacional del tercer Estado que resida legalmente en un Estado miembro, siempre que cumpla las condiciones previstas en el propio cuerpo de la Directiva, independientemente de su estatuto jurídico. No obstante, este beneficio no alcanza a todos los nacionales de terceros Estados, en tanto, el apdo. 2 del citado art. 3 señala una serie de supuestos que están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Reagrupación.

En primer lugar, la misma no se aplicará en aquellas ocasiones que exista una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado y cuya solicitud aun no haya sido objeto de resolución definitiva. Sin embargo, una vez reconocido el estatuto de refugiado será de aplicación lo previsto en el Capítulo V de la Directiva de reagrupación⁴², capítulo en el que se les reconoce condiciones más favorables para el ejercicio al derecho a la reagrupación familiar. Esto se debe a que la Directiva considera que la situación de los refugiados requiere una atención especial debido a las razones que les obligaron a huir de su país y les impide llevar en el mismo una vida en familia⁴³. El ámbito de aplicación personal de estas disposiciones solo se refiere a los refugiados y a los menores extranjeros no acompañados, conceptos que la Directiva de Reagrupación define en su art. 2.

Respecto al menor no acompañado, la Directiva entiende por tal al “nacional de un tercer país o apátrida menor de 18 años que llegue al territorio de los Estados miembros, sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados miembros”. Esta definición ha sido matizada por el TJUE en el asunto *A y S*, al concretar el momento determinante para apreciar la condición de “menor” del interesado, siendo este el de su entrada en el territorio de un Estado miembro y de la presentación de su solicitud de asilo en ese Estado. Por lo tanto, aunque alcance la mayoría de edad durante el procedimiento de asilo o antes de presentar su solicitud de reagrupación familiar, si era menor en el momento de entrada y de presentación de la

⁴² Arts. 9 a 12 de la Directiva 2003/86/CE.

⁴³ Considerando octavo de la Directiva 2003/86/CE.

solicitud de asilo, tendrá el tratamiento y la consideración de “menor” a efectos de esta disposición⁴⁴.

En segundo lugar, tampoco será de aplicación la Directiva cuando el reagrupante esté autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de una protección temporal o que solicite la autorización de residir por este mismo motivo y se encuentre a la espera de resolución sobre su estatuto⁴⁵. Así como tampoco se aplicará en caso de que esté autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de formas subsidiarias de protección de conformidad con las obligaciones internacionales, las legislaciones nacionales o las prácticas de los Estados miembros, o que solicite la autorización de residir por este mismo motivo y se encuentre a la espera de resolución sobre su estatuto.⁴⁶ Finalmente, como hemos señalado en el último apartado del epígrafe anterior, tampoco resulta de aplicación a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión⁴⁷.

Sin embargo, en este punto conviene poner de manifiesto, que la reagrupación familiar está presidida por la existencia de una pluralidad de regímenes jurídicos en función de la cualidad jurídica predicable del extranjero reagrupante. Esto se debe, a que el Derecho de la UE ha establecido mediante otras Directivas, la protección de la vida en familia de los colectivos expresamente excluidos de la aplicación de la Directiva de Reagrupación⁴⁸. Es aquí donde surge una de las paradojas más criticadas a nivel doctrinal⁴⁹, pero también más asentadas a nivel legislativo: pese a la importancia ética, social y jurídica predicable de la familia y del derecho a la vida familiar, su correlato jurídico, la reagrupación familiar está presidida por diferentes estándares normativos en

⁴⁴ STJUE de 12 de abril de 2018, *A y S*, asunto C-550/16, apdo. 64.

⁴⁵ Art. 3.2 b) de la Directiva 2003/86/CE.

⁴⁶ *Ibíd.*, art. 3.2 c).

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 3.3.

⁴⁸ Véase la siguiente normativa: Régimen de los solicitantes de asilo. Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros (*DOUE* L 801/69, de 6 de febrero de 2003); Régimen de protección temporal a los desplazados. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (*DOUE* L 819/26, de 7 de agosto de 2001); Régimen de protección subsidiaria. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (*DOUE* L 826/59, de 20 de diciembre de 2011); Régimen de los ciudadanos de la UE. Directiva 2004/38/CE del PE y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (*DOUE* L 158/77, de 30 de abril de 2004).

⁴⁹ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p.38.

función del particular estatus que ostente el reagrupante –nacional del Estado receptor, extranjero comunitario, solicitante de asilo, refugiado, desplazado, beneficiario de protección subsidiaria, etc.–. De hecho, una señal distintiva de la regulación jurídica de la reagrupación familiar es que la nacionalidad del reagrupante constituye la característica determinante de la máxima intensidad posible en el disfrute del derecho. De esta forma, si el reagrupante ostenta la nacionalidad del Estado receptor o de un Estado miembro de la UE, gozará de un régimen jurídico mucho más privilegiado que si se trata de un ciudadano de un tercer país; aunque en ambos supuestos los familiares sean extranjeros no comunitarios. Esta diversificación de regímenes jurídicos en función del concreto estatus del reagrupante constituye una característica propia de los regímenes migratorios existentes en la UE⁵⁰. Adicionalmente, la experiencia legislativa y la práctica administrativa arrojan claridad respecto a un aspecto aun más controvertido; junto al estatus jurídico, el particular estatuto social y/o económico que ostente el reagrupante ocupa un lugar muy destacado a efectos del despliegue del derecho a la reagrupación familiar⁵¹.

4. MIEMBROS DE LA FAMILIA CON DERECHO A REAGRUPACIÓN FAMILIAR.

La definición de familiares reagrupables, es decir, de aquellos sujetos que como consecuencia de la reagrupación familiar quedan habilitados a reunirse en el país receptor con el titular del permiso de residencia, constituye uno de los elementos estructurales del contenido del derecho a la reagrupación familiar⁵². Sin embargo, pese a ser uno de los elementos más relevantes, la regulación de los beneficiarios del derecho ha sido uno de los aspectos más controvertidos durante la elaboración de la Directiva de Reagrupación, tanto, que “el texto surgido al final del trayecto dista más de ciento

⁵⁰ KOFMAN, E., “Contemporary European Migrations, Civic Stratification and Citizenship”, *Political Geography*, Volume 21, Issue 8, 2002, 1035-1054, p. 1041.

⁵¹ Kraler y Kofman afirman que “family reunion is a right often restricted to skilled and permanent migrants. Where family reunion is also available for temporary and unskilled migrants, it is by and large granted under more unfavorable conditions, notably with regard to the right to remain in the case a marriage fails. Thus, effectively, socioeconomic status has important implications regarding the nature and scope of the right to family union”; KRALER, A., “*Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe*”, Central European University, Budapest, 2006, p. 8.

⁵² GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p.387.

ochenta grados de la idea original, en lo que se refiere a los eventuales beneficiarios del derecho a la reagrupación familiar”⁵³.

La Directiva de Reagrupación establece una clara línea divisoria entre los beneficiarios directos, esto es, aquellos extranjeros a quienes el Estado miembro está obligado imperativamente a autorizar su entrada y permanencia siempre que cumplan con los requisitos de la Directiva, respecto de aquellos sujetos cuya admisión o no es potestativa. Esta materia está regulada en el Capítulo II de la Directiva de Reagrupación, en una única disposición, el art. 4 de la citada Directiva.

4.1 Beneficiarios Directos

Los beneficiarios directos aparecen contemplados en el apdo. 1 del art. 4 de la Directiva de Reagrupación. De la redacción de esta disposición se extrae una obligación a cargo de los Estados miembros de autorizar la entrada y residencia para los familiares allí estipulados, pues respecto de ellos su admisión resulta preceptiva⁵⁴, siempre que dichos sujetos cumplan los requisitos establecidos en la Directiva de Reagrupación. Estamos pues ante un auténtico derecho subjetivo para las personas contempladas en el apdo. 1 del art. 4⁵⁵. El TJUE ya ha tenido ocasión de confirmar tan significativo aspecto, al resolver el recurso de anulación planteado contra la Directiva de Reagrupación. En este asunto, hizo hincapié en que el art. 4.1, de la Directiva, impone a los Estados miembros obligaciones positivas precisas que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos, puesto que, en los supuestos determinados por la Directiva, les

⁵³ ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el derecho comunitario. A propósito de la publicación de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre derecho el derecho a la reagrupación familiar”, *Universidad de León*, 2003, p. 4, disponible en: <http://hdl.handle.net/10612/2252>.

⁵⁴ Se deriva de la propia redacción del art. 4 de la Directiva 2003/86/CE, ya que en el apdo. primero prevé: “los Estados miembros autorizarán la entrada y residencia...”, mientras que en el apdo. segundo y tercero esta disposición afirma, “los Estados miembros podrán, por vía legislativa o reglamentaria, autorizar la entrada y residencia...”.

⁵⁵ En esta línea Sales i Jardí, señala: “con la redacción de esta Directiva se incorpora plenamente en el Derecho europeo el derecho a la reagrupación familiar. Por primera vez se otorga un derecho subjetivo a la reagrupación familiar a los nacionales de terceros países en el seno de la Unión aunque para algunos la Directiva adolezca de algunas limitaciones permitiendo un cierto grado de discrecionalidad a los Estados miembros”; SALES I JARDÍ, M., “La protección de la vida familiar de los inmigrantes en el Ordenamiento Comunitario: el derecho a la reagrupación familiar”, *Asociación de Estudios comunitarios Europeos*, Madrid, 2010, p. 12.

obligan a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional⁵⁶.

Así, de conformidad con el art. 4, apdo. 1 de la Directiva de Reagrupación y el considerando noveno del preámbulo de la misma, los miembros de la familia titulares del derecho son los integrantes de la familia nuclear. Es decir, los cónyuges e hijos menores de edad, quienes disfrutan del derecho a la reagrupación familiar sin que la Directiva les exija un requisito general de dependencia para su admisión en el Estado miembro.

4.1.1 Cónyuges

De conformidad con el art. 4.1 de la Directiva de reagrupación, el cónyuge es el principal beneficiario del derecho de reagrupación familiar. El precepto es claro en relación al término cónyuge. Se refiere, en todo caso, a la persona unida al residente legal en el Estado miembro mediante un vínculo jurídico matrimonial no disuelto, válido y auténtico –que no ha sido llevado a cabo en fraude–. Asimismo, se refiere en todo caso a un matrimonio monogámico⁵⁷, como se deduce del apdo. 4 del mencionado precepto. Esta disposición establece que, en caso de matrimonios poligámicos, solo se admitirá un cónyuge, el que ya estuviera viviendo con el reagrupante en el territorio del Estado miembro. Esto significa, que se permitirá la entrada a la primera esposa que llegue o que ya esté viviendo con el titular del permiso de residencia, con independencia del orden que ocupe, esto es, tanto si corresponde o no al primer matrimonio contraído por el reagrupante poligámico. La reunificación del otro cónyuge está expresamente prohibida⁵⁸.

Ahora bien, la protección que ofrece la Directiva de Reagrupación a los cónyuges dista de ser completa. Esta incluye una cláusula adicional que permite a los Estados miembros exigir que el reagrupante y su esposo/a hayan alcanzado una edad mínima, que no podrá exceder de los 21 años, antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante. La disposición que contempla esta exigencia establece que la finalidad de la misma es “garantizar un mayor grado de integración y evitar los

⁵⁶ STJUE de 27 de junio de 2006, *Parlamento/Consejo*, asunto C-540/03, apdo. 60.

⁵⁷ ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., *La trasposición de Directivas de la UE sobre inmigración. Las Directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*, Anuario CIDOB, Barcelona, 2006, p.13-14.

⁵⁸ Art. 4.4 de la Directiva 2003/86/CE.

matrimonios forzados”⁵⁹. Cabe resaltar que esta restricción no atenta directamente contra el derecho a contraer matrimonio, puesto que no impide su celebración, sino que posterga la vida en común de las personas casadas en el Estado miembro de acogida hasta que ambos no hayan cumplido los 21 años⁶⁰. Las críticas a esta disposición son abundantes⁶¹. Sin embargo, al respecto, el TJUE ha señalado, que la edad mínima fijada por los Estados miembros con arreglo a esta medida, se corresponde, en definitiva, a la edad a la que el Estado miembro de que se trate considera que una persona ha adquirido una madurez suficiente no solo para rechazar un matrimonio impuesto, sino también para decidir establecerse voluntariamente en otro país con su cónyuge con el fin de llevar una vida familiar con este en dicho país e integrarse en él⁶².

Por otra parte, la jurisprudencia del TJUE afirma que a los efectos de determinar si se cumple el requisito de edad mínima, la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar o la fecha en la que se resuelva sobre esta solicitud, el legislador ha querido dejar a los Estados miembros un margen de apreciación siempre que no se vulnere la efectividad del Derecho de la Unión⁶³. Señalando expresamente el Tribunal, que el art. 4.5 de la Directiva de Reagrupación, debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición no se opone a una normativa nacional que establece que los cónyuges y las parejas registradas ya deben haber cumplido la edad de 21 años en el momento de la presentación de la solicitud, para poder ser considerados miembros de la familia con derecho a la reagrupación⁶⁴. Afirmando, además, que tal medida no impide el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar ni lo hace excesivamente difícil⁶⁵, ni tampoco cuestiona el objetivo de prevención de los matrimonios forzados debido a la mayor madurez, ya que será menos fácil influir en los interesados para que celebren un

⁵⁹ Art. 4.5. de la Directiva 2003/86/CE.

⁶⁰ ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes...”, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ Rodríguez Álvarez considera que constituye una norma material imperativa que aumenta la edad para beneficiarse de la reagrupación que choca con los ordenamientos internos, donde está estipulado otorgar el consentimiento matrimonial de forma válida a una edad muy inferior a los 21 años y, desde luego, esos matrimonios surten todos sus efectos; ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes...”, *op. cit.*, p. 9. Moliner Navarro estima que “establecer un límite mínimo de edad para ejercer el derecho, más bien parece responder a un deseo minimizador de las solicitudes o a una inaceptable general presunción de fraude en los solicitantes, que a un deseo de proteger la libertad de los contrayentes; aspecto éste, por cierto, bastante complicado de garantizar fuera del entorno occidental, sea cual sea la edad de los esposos”; MOLINER NAVARRO, R., “El concepto de familia nuclear en la Directiva...”, *op. cit.*, p. 1799-1800.

⁶² STJUE de 17 de julio de 2014, *Noorzia*, asunto C-338/13, apdo. 15.

⁶³ *Ibid.*, apdo. 14.

⁶⁴ *Ibid.*, apdo. 20.

⁶⁵ *Ibid.*, apdo. 16.

matrimonio forzado. Sin embargo, nos encontramos ante uno de los pocos casos en los que el TJUE se pronuncia en un sentido opuesto a lo manifestado por el Abogado General en sus conclusiones. El mismo concluyó que, de la interpretación literal, teleológica y sistemática del art. 4, apdo. 5, de la Directiva de Reagrupación se desprende que el momento con respecto al cual los Estados miembros pueden exigir que el reagrupante y su cónyuge hayan alcanzado una edad mínima, sin que esta exceda de los veintiún años para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, es el momento en que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante. Afirmando, que este momento no puede coincidir, con la fecha en que se presente la solicitud de reagrupación familiar. Por lo tanto, determinó que es incompatible con esta disposición, una norma nacional que, supedita la estimación de la solicitud de reagrupación familiar al requisito indispensable de que se haya alcanzado esa edad mínima en la fecha de presentación de la solicitud, y que permita por tanto, que las autoridades competentes desestimen tal solicitud por no haberse cumplido esa edad mínima en el momento de presentarla, aunque ya se haya cumplido en el momento en que se adopte la decisión desestimatoria de dicha solicitud⁶⁶.

Otro aspecto problemático reside en la situación de las parejas de hecho. Al respecto, el apdo. 3 del art. 4 de la Directiva de Reagrupación, como una cláusula opcional, reconoce a los Estados miembros la libre decisión de incluir a las parejas no casadas o parejas registradas en el ámbito de la reagrupación familiar para autorizar la entrada y la residencia de las mismas. Allí se señala, que los Estados miembros podrán, por vía legislativa o reglamentaria regular la entrada y residencia, de conformidad con la Directiva de Reagrupación y siempre que se cumplan las condiciones establecidas, de la pareja no casada nacional de un tercer país que mantenga con el reagrupante una relación estable debidamente probada, o del nacional de un tercer país que constituya con el reagrupante una pareja registrada. Por lo tanto, la Directiva de Reagrupación distingue según se trate de la pareja no casada que mantenga con el reagrupante una relación estable debidamente probada, respecto de la pareja registrada. Sin embargo, la norma parece privilegiar la situación de las parejas registradas respecto de las no inscritas, pues solo respecto a las primeras prevé expresamente que “los Estados miembros podrán decidir que las parejas registradas reciban el mismo trato que los

⁶⁶ Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi, de 30 de abril de 2014, *Noorzia*, asunto C-338/13, apdo. 63.

cónyuges respecto de la reagrupación familiar”⁶⁷. Por otra parte, el vínculo familiar entre los miembros de una pareja no casados puede demostrarse con cualquier medio fiable de prueba que ponga de manifiesto el carácter estable y duradero de la relación⁶⁸. A estos efectos, el Estado miembro debe tener en cuenta elementos tales como los hijos comunes, la cohabitación previa y cualquier otro medio de prueba fiable⁶⁹. Para el examen de la solicitud de reagrupación de las parejas inscritas, el registro actúa como medio fiable de prueba⁷⁰.

Ahora bien, en esta misma línea, cuando el derecho de familia de los ordenamientos internos, reconoce a las parejas del mismo sexo registradas, y los Estados miembros aplican la cláusula opcional de la Directiva de Reagrupación a las parejas registradas, también deben hacerlo en el caso de las parejas del mismo sexo. Todo ello en virtud del considerando quinto de la Directiva, donde afirma que “los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la Directiva sin ningún tipo de discriminación por razón de sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o ideología, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a minoría nacional, fortuna, nacimiento, minusvalía, edad u orientación sexual”⁷¹.

En todo caso, denegar una solicitud de reagrupación familiar sobre la base de que se trata de parejas del mismo sexo, sería discriminatorio por vulnerar el art. 14 del CEDH, que impide la discriminación, en conjunción con el art. 8, que se refiere a la vida privada y familiar⁷²; ambos principios protegidos por la Directiva de Reagrupación⁷³. En este sentido resolvió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en el caso de una ciudadana de Bosnia-Herzegovina que, solicitó la reunificación familiar a Croacia por ser cónyuge de una nacional allí residente, a quien

⁶⁷ Art. 4.3 in fine de la Directiva 2003/86/CE.

⁶⁸ Comunicación de la Comisión Europea, Sobre directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar, Bruselas, 3.4.2014 COM (2014) 210 final, apdo. 3.2, p. 9 y 10.

⁶⁹ Art. 5.2 de la Directiva 2003/86/CE.

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 5.2.

⁷¹ Véase RAMOS QUINTANA, M.I., “Parejas de hecho del mismo sexo y derecho a la reagrupación familiar (Comentario a la Sentencia del TEDH de 23 de febrero de 2016, asunto Pajic)”, *Revista de trabajo y Seguridad Social: comentarios, casos prácticos*, n. 399, 2016, p.188-194.

⁷² Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales “hecho en Roma...”, arts. 8 y 14.

⁷³ Considerando segundo del preámbulo de la Directiva 2003/86/CE, el mismo prevé: “la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”.

se le denegó su solicitud en tanto la Ley de familia de Croacia estipula que se reconocen como parejas de hecho a aquellas del mismo sexo que hayan mantenido una relación extramarital de al menos tres años, pero no las considera familia. El Tribunal Europeo se pronunció al respecto, haciendo especial hincapié, en que el art. 8 del CEDH concede a todos los ciudadanos el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otras personas, y que la orientación sexual forma parte de la esfera personal protegida por ese mismo artículo, por tanto, no puede haber diferencia de consideración entre un tipo de parejas u otro⁷⁴. Cabe destacar que el TEDH no entra a valorar las condiciones en que deben ser concedidos los permisos de residencia por reagrupación familiar, sino que valora si las leyes discriminan en base a la composición de las parejas, algo estrechamente enlazado con la orientación sexual⁷⁵ y, por ende, con los derechos reconocidos en los arts. 8 y 14 del CEDH, protegidos por la Directiva de Reagrupación.

En este contexto se puede afirmar, que la protección dispensada por el CEDH está llamada a desarrollar una función correctora de los desequilibrios internos, que se revela de especial utilidad ante aquellos Estados parte tentados a abusar de los márgenes de apreciación al resolver las solicitudes de reagrupación, olvidando la obligación de interpretarlos de forma compatible con los derechos fundamentales⁷⁶. Obligación sobre la que el TJUE ya ha tenido ocasión de pronunciarse⁷⁷. Desde esta perspectiva, la actuación del TEDH al aplicar e interpretar el art. 8 del CEDH –y demás preceptos de esta disposición– en las demandas individuales entabladas contra medidas migratorias emprendidas en los distintos Estados parte, sirve para complementar los déficits de protección que se detectan en la Directiva de Reagrupación. Principalmente, a causa de los amplios márgenes de apreciación reconocidos a los Estados parte en sus disposiciones y a la persistencia de conceptos indeterminados en el cuerpo de la misma.

⁷⁴ STEDH de 23 de febrero de 2016, *Pajic c. Croacia*, demanda n. 68453/13, pár. 65.

⁷⁵ *Pajic c. Croacia*, pár. 85. El TEDH refirió expresamente: “Este Tribunal desea subrayar una vez más que el presente caso no se refiere a la cuestión de si la solicitud de reagrupación familiar de la solicitante debería haber sido concedida en las circunstancias del caso. Se refiere a la cuestión de si los solicitantes son objeto de discriminación, debido al hecho de que las autoridades nacionales consideran que tal posibilidad es en cualquier caso jurídicamente imposible”.

⁷⁶ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p.510. En el mismo sentido: CHOLEWINSKI, R., “Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right”; *European Journal of Migration and Law*, n. 4, 2002, 261-290, p. 265.

⁷⁷ *Parlamento/Consejo*, apdo. 35, 36 y 104.

4.1.2 Los Hijos menores de Reagrupantes y de su Cónyuge e Hijos Adoptivos

El art. 4 apdo. 1 de la Directiva de Reagrupación reconoce el derecho de reagrupación familiar a los hijos menores⁷⁸, como miembros de la familia nuclear y exige a los Estados miembros autorizar la entrada y residencia, tanto de los hijos del reagrupante, como los de su cónyuge, incluidos los hijos adoptivos de ambos. Para los hijos adoptivos se exige, a efectos de seguridad jurídica, que la adopción haya sido dictada por una resolución emitida por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate o bien por una resolución ejecutiva en virtud de obligaciones internacionales. También es preceptiva la autorización de entrada de los hijos menores no comunes, tanto del reagrupante como de su cónyuge, incluidos los hijos adoptivos, siempre que en todos estos supuestos el progenitor tenga el derecho de custodia y los tenga a su cargo. Si se trata de hijos de un solo miembro de la pareja, pero cuya custodia sea compartida con un tercero, la autorización de entrada del menor dependerá de la decisión del Estado miembro, siempre que el otro titular del derecho de custodia haya otorgado su consentimiento⁷⁹.

Tratándose de hijos menores que se enmarquen en las categorías mencionadas, la Directiva de Reagrupación impone dos requisitos adicionales de carácter altamente controvertido, pues “implican la posibilidad de negación del derecho incluso para estos sujetos, quienes, por su condición de menores, deberían ser objeto de una protección reforzada, conforme a lo establecido en los estándares fijados por el DIDH”⁸⁰. Contradice además lo establecido en el preámbulo de la Directiva de Reagrupación, conforme al cual la familia nuclear, “en todo caso”, ha de estar amparada por el derecho a la reunificación⁸¹.

El primero de los citados requisitos está establecido en el art. 4.1 in fine de la Directiva, y viene redactado con carácter excepcional, remarcando con ello que se trata de una posibilidad restrictiva que se otorga a los Estados miembros. Conforme a esta disposición, para los hijos mayores de 12 años que lleguen al Estado miembro de forma independiente del resto de su familia, las autoridades nacionales podrán verificar si

⁷⁸ Según el art. 4.1 penúltimo párrafo de la Directiva 2003/86/CE, se consideran hijos menores los que todavía tienen una edad inferior a la de la mayoría legal del Estado miembro de acogida y no están casados.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 4.1, apdo. b), c) y d).

⁸⁰ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p. 392.

⁸¹ Considerando noveno del preámbulo de la Directiva 2003/86/CE.

cumple algún criterio de integración antes de proceder a autorizar su entrada y residencia, siempre que dicho criterio se halle previsto por la legislación nacional existente en la fecha de la aplicación de la presente Directiva. El objeto de esta polémica limitación, aparece contemplado en el preámbulo de la Directiva de Reagrupación; ahí se afirma, que con esta exigencia se “pretende reflejar la capacidad de integración de los niños en edad temprana, garantizando que adquieran en el colegio la educación y los conocimientos lingüísticos necesarios”⁸². Entiende la doctrina que esta disposición supone una contradicción en sí misma, ya que si se trata de un menor no acompañado debería ser objeto de una protección superior⁸³. No obstante, con independencia de sus perniciosos efectos sobre el tratamiento de los hijos menores de los inmigrantes y su más que dudosa compatibilidad con los estándares internacionales⁸⁴, esta disposición resulta ser una cláusula vaga, que no define en ningún momento qué ha de entenderse por “criterio de integración”⁸⁵. Se trata de un concepto jurídico indeterminado, que hasta el momento no ha sido aclarado por el TJUE, lo que no hace sino incrementar los riesgos de cara a la aplicación interna de esta disposición.

La segunda restricción se encuentra en el art. 4.6 de la Directiva de Reagrupación. Conforme a esta disposición, los Estados miembros tienen la potestad libre de exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación de los hijos menores se presenten antes de que estos cumplan los 15 años de edad, siempre que así lo establezcan sus legislaciones en vigor en la fecha de aplicación de la presente Directiva. Además, prevé, que en caso de que las solicitudes se presenten después de los 15 años de edad, los Estados miembros que decidan aplicar esta excepción autorizarán la entrada y la residencia de dichos hijos por motivos distintos de la reagrupación familiar, sin especificar cuáles pueden ser estos. Considera la doctrina que esta disposición es excesivamente rígida y podría llegar a vulnerar la protección del menor, hecha a nivel internacional⁸⁶. Sin embargo, esta tesis, defendida en el recurso presentado por el Parlamento Europeo, no es compartida por la Abogada General, Sra. Juliane Kokott, en

⁸² Considerando duodécimo del preámbulo de la Directiva 2003/86/CE.

⁸³ GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p. 393.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 394.

⁸⁵ Una referencia similar, pero no idéntica, se encuentra en el párrafo 2 del art. 7 de la Directiva. Dicha disposición permite a los Estados miembros la posibilidad de requerir a los extranjeros el cumplimiento de “medidas de integración”. La Directiva no aclara en ningún momento qué deba entenderse ni por medidas de integración ni por criterios de integración, ni si se trata de conceptos distintos o idénticos.

⁸⁶ Véase en esta línea, ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., “La trasposición de Directivas de la UE sobre inmigración...”, *op. cit.*, p.17.

sus Conclusiones presentadas el 8 de septiembre de 2005⁸⁷. Al respecto, la misma hace otra interpretación del artículo controvertido, considerando “que puede entenderse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a permitir la entrada de los hijos mayores de 15 años cuando la normativa en materia de derechos humanos exija la reagrupación familiar”. De todas formas, en las citadas conclusiones se admite que: “si el Tribunal de Justicia examina el fondo del asunto, debería anular el art. 4, apdo. 6, de la Directiva por falta de consulta al Parlamento”⁸⁸. No obstante, cabe destacar que, dicha restricción solo podía introducirse antes de la fecha de aplicación de la Directiva, sin que ningún Estado miembro haya hecho uso de la misma. Por tanto, tal limitación esta actualmente prohibida en las legislaciones nacionales de todos los Estados miembros⁸⁹.

En cualquier caso, de ambas excepciones se extrae una protección muy baja de los hijos menores de los inmigrantes en lo que, constituye la parte más criticable de toda la Directiva y de muy difícil encaje en los estándares internacionales de protección de los niños⁹⁰. Cláusulas como estas, impiden y obstaculizan el derecho a la vida familiar y los principios reconocidos en convenios y tratados internacionales, en particular por el art. 8 del CEDH⁹¹. Principios protegidos por la Directiva de Reagrupación, tal como señala el considerando segundo de la misma, donde textualmente dice, “las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger la familia y respetar la vida familiar que consagra en numerosos instrumentos de Derecho internacional” y añade que, “la presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el art. 8 del CEDH y de las libertades fundamentales y por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

⁸⁷ Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane Kokott, de 8 de septiembre de 2005, *Parlamento/Consejo*, asunto C-540/03, apdo. 90-96.

⁸⁸ *Ibíd.*, apdo. 127.

⁸⁹ GROENENDIKJ, K., “Family Reunification as a Right under Community Law”; *European Journal of Migration and Law*, Volume 8, Number 2, 2006, p. 218. El autor afirma que las excepciones al régimen general relativas a los niños de edades superiores a 12 y 15 años proceden de propuestas planteadas por Alemania. Sin embargo, la German Immigration Act, aprobada en 2004, finalmente no incluyó estas limitaciones y, la posibilidad de introducirlas posteriormente se vino abajo al cumplirse la fecha para la transposición de la Directiva, el 3 de octubre de 2005; Véase también en este sentido, el punto 4 del Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, Bruselas, 8.10.2008 COM (2008) 610. En este informe la comisión señala lo siguiente: “Ningún Estado miembro ha aplicado esta restricción. Como dicho artículo es una cláusula de statu quo (que solo podía introducirse antes de la fecha de aplicación) tales limitaciones en la legislación nacional están prohibidas ahora”.

⁹⁰ En la misma línea, Álvarez Rodríguez considera que las disposiciones relativas a los hijos son “incoherentes y contradictorias con las normas internacionalmente vigentes para los países miembros”. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes...”, *op. cit.*, p. 10.

⁹¹ Art. 8 del CEDH, el mismo prevé: “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”.

Europea”. Por otra parte, estas medidas también son contrarias a los derechos reconocidos en la convención sobre los derechos del niño⁹², analizados en el primer apartado del segundo epígrafe del presente trabajo. En este sentido el TJUE sostiene que los Estados miembros deben interpretar y aplicar la Directiva de Reagrupación en relación con las disposiciones de la Carta, que recogen el respeto por la vida privada y familiar y los derechos del menor⁹³, y reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad debe crecer en el seno de la familia⁹⁴. Asimismo, ha afirmado, que en cualquier caso debe prevalecer el interés superior del menor⁹⁵.

En resumen, del análisis realizado del art. 4 se puede deducir que solo el cónyuge y los hijos menores tendrán derecho a la reagrupación siempre y cuando se reúnan los requisitos fijados en la Directiva. Y, si estos requisitos se cumplen, los Estados miembros están obligados a autorizar su entrada y residencia por reagrupación familiar. En todo caso debe tenerse en cuenta que los Estados se reservan su derecho a denegar la solicitud de reagrupación, aunque se trate de una de las personas que hemos delimitado dentro del derecho subjetivo a reagrupar, dado que las excepciones previstas en la Directiva permiten retrasar el ejercicio de derecho, en el caso de los cónyuges, e incluso su misma negación, cuando se trata de los hijos, “quienes, a partir de los doce años, entran en una edad considerada como de difícil integración”⁹⁶.

4.2 Familiares cuya admisión resulta potestativa para los Estados miembros.

Como ya se anticipó en el primer apartado de este epígrafe, los Estados miembros pueden decidir ampliar o no el derecho a la reagrupación familiar a los

⁹² Arts. 8 y 9 de la Convención sobre los derechos del niño.

⁹³ STJUE de 6 de diciembre de 2012, *O. & S.*, asuntos C-356/11 y C-357/11, apdo. 80. El TJUE sostiene que: “No obstante, al realizar tal examen y al determinar, en particular, si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 7, apdo. 1, de la Directiva 2003/86, las disposiciones de dicha Directiva deben interpretarse y aplicarse a la luz de los arts. 7 y 24, apdo. 2 y 3, de la Carta, como resulta además de los términos del segundo considerando y del art. 5, apdo. 5, de la Directiva, que obligan a los Estados miembros a examinar las solicitudes de reagrupación de .que se trata en interés de los menores afectados y procurando favorecer la vida familiar”.

⁹⁴ *Parlamento/Consejo*, apdo. 57. El TJUE señala al respecto lo siguiente: “La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce también el principio de respeto de la vida familiar. Se basa en el reconocimiento, expresado en su sexto considerando, de que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia. Consiguientemente, el art. 9, apdo. 1, de esta Convención, establece que los Estados Partes deben velar por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos y, según el art. 10, apdo. 1, de esta obligación se deduce que toda solicitud hecha por un niño o sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia debe ser atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva”.

⁹⁵ *Ibid.*, apdo. 73 y 101.

⁹⁶ MOLINER NAVARRO, R.M., “El concepto de familia nuclear...”, *op. cit.*, p. 1806.

parientes no integrados en el concepto de familia nuclear. De esta forma, el art. 4.2 de la Directiva de Reagrupación convierte a los ascendientes e hijos mayores a cargo, del reagrupante o de su cónyuge, siempre que cumplan las condiciones previstas en la propia Directiva⁹⁷, en beneficiarios potenciales del derecho a la reagrupación familiar. Respecto de estos dos grupos los Estados miembros podrán decidir libremente la autorización de entrada y residencia en su territorio por vía legislativa o reglamentaria. Por tanto, su condición de miembros de la familia a efectos del ejercicio del derecho a la reagrupación familiar variará entre los Estados miembros, permitiendo la existencia de regímenes de migración familiar dispares. A fin de prevenir los problemas adicionales que estas disparidades podrían suponer, la Directiva de Reagrupación prevé, que si un Estado miembro autoriza la reagrupación familiar de los beneficiarios potenciales, tal criterio regulador, no puede suponer aceptación o compromiso por parte de los demás Estados⁹⁸.

Dentro de esta categoría la Ley se refiere, primeramente, como ya se adelantó en el párrafo anterior, a los ascendientes del reagrupante o de su cónyuge. Si bien solo en línea directa y en primer grado –progenitores exclusivamente– con la condición de que estén a cargo del reagrupante y carezcan del apoyo familiar adecuado en el país de origen⁹⁹. En primer lugar, respecto al término “familiar a cargo”, la Directiva de Reagrupación no especifica que se tiene que entender por tal, sin embargo, de la jurisprudencia del TJUE se desprende, que la condición de miembro de la familia dependiente resulta de una situación de hecho que se caracteriza porque el titular del derecho de residencia garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia¹⁰⁰. Esta interpretación ha sido bien acogida por la doctrina, ya que la

⁹⁷ Art. 4.2 de la Directiva 2003/86/CE.

⁹⁸ *Ibíd.*, considerando decimo. El precepto prevé lo siguiente: “Los Estados miembros deben decidir si ellos desean autorizar la reagrupación familiar de los ascendientes en línea directa, los hijos mayores solteros, del miembro de la pareja no casada o registrada, así como en el caso de matrimonio poligámico, los hijos menores de otro cónyuge y del reagrupante. Cuando un Estado miembro autorice la reagrupación familiar de dichas personas, tal autorización se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros que no reconozcan la existencia de vínculos familiares en los casos cubiertos por esta disposición no concedan a dichas personas la consideración de miembros de familia por lo que respecta al derecho a residir en otro Estado miembro, con arreglo a la legislación comunitaria pertinente”.

⁹⁹ *Ibíd.*, art. 4.2 apdo. a).

¹⁰⁰ Si bien el TJUE llegó a esa conclusión en su jurisprudencia sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, así lo indicó en la STJUE de 12 de diciembre de 2019, *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, asunto C-519/18, apdo. 44 a 49, refiriéndose a su vez a la siguiente jurisprudencia: STJUE de 19 de octubre de 2004, *Shu y Chen*, asunto C-200/02, apdo. 43; STJUE de 8 de diciembre de 2012, *Lida*, asunto C-40/11, apdo. 55; STJUE de 16 de enero de 2014, *Reyes*, asunto C-423/12, apdo. 22 y 30.

misma reconoce que el término dependencia es un “concepto amplio, pero atiende prioritariamente a la falta de autonomía de la persona a la hora de realizar una o varias actividades básicas de la vida diaria, ya sea por la edad o enfermedad”¹⁰¹. Sin duda, el creciente envejecimiento de población a nivel mundial ha llevado a prestar una especial atención a la dependencia, un fenómeno demográfico, social y económico de primer orden¹⁰².

Por otra parte, el TJUE en el asunto *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, indicó, que para determinar la existencia de dependencia, el Estado miembro de acogida debe apreciar, si a la vista de las circunstancias económicas y sociales, el miembro de la familia no está en condiciones de subvenir a sus necesidades básicas¹⁰³. En el mismo sentido la Comisión Europea ha sostenido, que la autoridad competente a la hora de examinar las circunstancias personales del solicitante, deben tener en cuenta los diferentes factores que puedan ser apropiados y útiles para el caso concreto. Tales factores son el grado de dependencia física, el nivel de dependencia económica o el grado de relación entre el reagrupante y el miembro de la familia a cargo, porque la dependencia puede variar, dependiendo de la situación de cada caso en concreto y el grado familiar del miembro de la familia que se trate¹⁰⁴. Al respecto, el Abogado General Geelhoed ha afirmado, que la prueba de la dependencia debe consistir fundamentalmente en determinar si, habida cuenta de las circunstancias personales, los medios económicos de los miembros de la familia les permiten vivir al nivel mínimo de subsistencia en su país de residencia habitual¹⁰⁵. En cualquier caso, no existe ningún requisito que precise la cantidad de ayuda material proporcionada, ni ningún nivel de vida con arreglo al cual determinar la necesidad de ayuda financiera por parte del reagrupante¹⁰⁶.

En segundo lugar, el concepto de “apoyo familiar adecuado”, no debe entenderse desde un punto de vista exclusivamente material, por lo que los Estados miembros disponen de cierto margen de discrecionalidad en cuanto a su significado. La Comisión

¹⁰¹ GARCÍA GARNICA, M.C., “El tratamiento jurídico de las discapacidad y la dependencia”, en SOLÉ RESINA, J., (Coord), *Tratado de Derecho de la Persona Física*, Aranzadi, Navarra, 2013, p. 182.

¹⁰² *Ibid.*, p. 183.

¹⁰³ *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, apdo. 48; *Reyes*, apdo. 30; STJUE de 9 de enero de 2007, *Jia*, asunto C-1/05, apdo. 37.

¹⁰⁴ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 2.2, p. 6.

¹⁰⁵ Conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed, de 9 de enero de 2007, *Jia*, asunto C-1/05, apdo. 96.

¹⁰⁶ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 2.2, p. 7.

señala que el requisito se considera cumplido si ningún otro miembro de la familia sustenta de iure o de facto a la persona en el país de origen, es decir, si no hay nadie capaz de sustituir al reagrupante o su cónyuge en los deberes de asistencia cotidianos. La situación deberá evaluarse con arreglo a las circunstancias de cada caso¹⁰⁷.

Por último, la Directiva de Reagrupación también reconoce a los Estados la posibilidad de ampliar el ámbito personal de concesión del derecho de reagrupación familiar, a los hijos mayores solteros del reagrupante o de su cónyuge, siempre que “no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud”¹⁰⁸. Es preciso aclarar en este punto, que la mayoría de edad no se determina con arreglo a la ley nacional del sujeto sino con arreglo a la ley del país europeo que concede el derecho a reagrupar. De tal forma que la mayoría de edad es equivalente a tener 18 años, aun cuando en el país de donde es nacional la mayoría de edad se obtenga con posterioridad. Entendiendo la doctrina que esta ausencia de respeto a la ley nacional encuentra justificación, “no solo en la preocupación por el legislador por restringir el ámbito de aplicación personal del derecho –objetivo que se logra plenamente–, sino también por conseguir una mayor seguridad jurídica, al margen de plurales criterios, fruto de cada normativa nacional”¹⁰⁹.

Finalmente, respecto al requisito relativo a que los hijos mayores “no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud”, el TJUE se ha pronunciado en el sentido de que una normativa nacional que supedita el beneficio de la reagrupación familiar a este requisito, no se opone a la Directiva de Reagrupación, siempre que la autoridad nacional competente proceda a un examen individualizado de la solicitud de reagrupación¹¹⁰. En la misma dirección se había pronunciado el Abogado General en el asunto *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, quien además añadió, que la autoridad deberá tener en cuenta todos los elementos pertinentes del asunto. Elementos tales como la naturaleza y la gravedad de la afección que sufra el miembro de la familia en cuestión; así como el grado de parentesco y el grado de dependencia económica o física; asimismo se debe prestar una especial atención a la situación concreta en la que aquel se halle en su país de origen y a las

¹⁰⁷ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 2.2, p. 7 y 8.

¹⁰⁸ Art. 4.2 b) de la Directiva 2003/86/CE.

¹⁰⁹ GÓMEZ CAMPELLO, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar según la Directiva 2003/86/CE”, *Actualidad Administrativa*, n. 13, 2003, 1551-1560, p. 1555.

¹¹⁰ *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, apdo. 71 y 78.

dificultades particulares a las que pueda enfrentarse habida cuenta de su sexo, su edad y su situación social; así como de la situación económica, social y sanitaria en ese país¹¹¹.

Tras el análisis del art. 4.2 se puede concluir, que el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros en la Directiva de Reagrupación se encuentra perfectamente delimitado en lo que respecta a la determinación de los miembros de la familia beneficiarios de la reagrupación familiar. En tanto, se limita en exclusiva a los progenitores y a los hijos mayores dependientes, otorgando así, mayor seguridad jurídica. Sin embargo, tal seguridad jurídica no se puede apreciar en relación a los requisitos que deben reunir estos miembros de la familia, ya que el precepto no especifica que se tiene que entender por tales, como es el caso del “carácter dependiente” o “carecer de apoyo familiar adecuado”. No obstante, es el TJUE quien una vez más, al interpretar estos conceptos, perfila el contenido del derecho a la reunificación y constriñe el margen de apreciación de los Estados miembros.

5. REQUISITOS PARA EJERCER EL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

El ejercicio de la reagrupación familiar está sujeto al cumplimiento de diversos requisitos que se refieren tanto al extranjero ya residente en la UE, como a los familiares reagrupables. En primer lugar, el extranjero residente en cualquiera de los Estados miembros debe ser titular de un permiso de residencia por un periodo de validez superior o igual a un año al que, sin embargo, el Estado de acogida puede añadir más tiempo de residencia legal hasta computar dos años. Esto se debe a que el art. 8 de la Directiva de Reagrupación deja la puerta abierta a que los Estados miembros puedan requerir al reagrupante haber residido en su territorio un determinado período de tiempo, sin que pueda ser superior a los dos años¹¹². Salvo que se trate de un refugiado, en cuyo caso no será posible la aplicación de este requisito¹¹³.

¹¹¹ Conclusiones del Abogado General Sr. Giovanni Pitruzzella, de 5 de septiembre de 2019, *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, asunto C-519/18, apdo. 77 y 79.

¹¹² Así se prevé en el art. 8, párrafo 2: “Excepcionalmente, cuando en materia de reagrupación familiar la legislación existente en un Estado miembro en la fecha de adopción de la presente Directiva tenga en cuenta su capacidad de acogida, este Estado miembro podrá establecer un período de espera de tres años como máximo entre la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y la expedición de un permiso de residencia a los miembros de la familia”.

¹¹³ Art. 12 apdo. 2 de la Directiva 2003/86/CE.

La exigencia de que el reagrupante disponga de una autorización para residir con un periodo de validez igual o superior a un año ha de complementarse, acumulativamente, con una perspectiva fundada de obtener un derecho de residencia permanente, como se prevé en el art. 3.1 de la Directiva de Reagrupación. Sin embargo, la misma no recoge ninguna definición de lo que deba entenderse por “perspectiva fundada” ni tampoco “residencia permanente”, pese a que dichos conceptos constituyen elementos esenciales para la correcta delimitación del derecho a la reunificación familiar. No obstante, una ligera aproximación a estos términos puede extraerse de los Comentarios a la propuesta enmendada de 2002¹¹⁴, donde se explicaba que con estos requisitos se pretendía evitar que el derecho a la reunificación familiar quede abierto a personas que permanecen sobre una base meramente temporal en el territorio de un Estado miembro, tales como *au-pairs*, estudiantes de intercambio y estudiantes en prácticas. Estas nociones han sido confirmadas por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86 (en lo sucesivo, “Comunicación de la Comisión”). La misma señala, que el reagrupante cuyo permiso de residencia se haya “expedido con un fin específico, un período de validez limitado y no renovable” no dispone de tal perspectiva¹¹⁵. El TJUE no se ha manifestado expresamente al respecto. Sin embargo, ha recurrido a esta mención de la Comisión en el asunto *Khachab*, tras poner de manifiesto que en tanto la Directiva de Reagrupación no precisa en qué consiste “la perspectiva fundada de obtener un derecho de residencia permanente” se debe acudir a lo previsto en la antecitada Comunicación¹¹⁶.

A tenor de este requisito, resulta esencial que el reagrupante cuente con un “proyecto personal de permanencia” en el Estado miembro receptor¹¹⁷. Incidiendo en la misma idea, la redacción imperativa del art. 3.1 permite concluir que la reagrupación familiar queda excluida a nivel de la regulación europea para aquellos nacionales de terceros países que residen de forma temporal, esto es, con títulos que habilitan para

¹¹⁴ Comentario al art. 3.1 de la Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, Presentada por la Comisión el 2 de mayo de 2002 (*DOCE* L E/136, de 27 de agosto de 2002).

¹¹⁵ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 2.1, p.4.

¹¹⁶ STJUE de 21 de abril de 2016, *Khachab*, asunto C-558/14, apdo. 33.

¹¹⁷ QUIRÓS FONS, A., “Derecho comunitario de extranjería: Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar y reforma del Derecho interno Español”, *Anales de Derecho*, n. 21, 2003, 383-415, p. 408.

estancias inferiores a un año en el Estado miembro¹¹⁸. Para estos sujetos, su régimen jurídico dependerá de lo que establezcan al respecto los regímenes de extranjería nacionales.

Además, la Directiva de Reagrupación contempla una serie de condiciones materiales que deben ser cumplidas para ejercer el derecho a la reagrupación. El extranjero reagrupante, tiene que acreditar al presentar su solicitud, una serie de extremos que, de manera potestativa, queda a la discrecionalidad de cada Estado su exigencia. Dichos requisitos materiales se encuentran recogidos en el art. 7.1 de la Directiva. Su tenor literal es el siguiente:

“1. Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro de que se trate podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone de:

- a) una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado miembro de que se trate.
- b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales en el Estado miembro de que se trate, para sí mismo y los miembros de su familia.
- c) recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate¹¹⁹ (...)”.

Por último, los Estados podrán requerir a los nacionales de terceros Estados el cumplimiento de determinadas medidas de integración de conformidad a sus respectivas legislaciones nacionales¹²⁰. Sin embargo, como analizaremos en el último apartado de este epígrafe, el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros está sujeto a

¹¹⁸ Gómez Campello va más allá en la interpretación de este requisito, extrayendo de la exigencia de estabilidad o permanencia del extranjero residente, la conclusión de que “por vía interpretativa, haya que dejar fuera a quienes ostentan una autorización de residencia prolongada más allá de un año pero considerada temporal por las autoridades de concesión: es el caso de los estudiantes”. GÓMEZ CAMPELLO, M^a.E., “La compleja aplicación de la Directiva...”, *op. cit.*, p. 88.

¹¹⁹ Conforme a lo establecido en el art. 7.1.c de la Directiva sobre el derecho a la Reagrupación Familiar, para la evaluación de los recursos económicos, los Estados miembros deberán tener en cuenta la naturaleza y regularidad de los mismos, así como la cuantía de los salarios y pensiones mínimos y el número de miembros que integran la familia.

¹²⁰ Art. 7.2 de la Directiva 2003/86/CE.

estrictos límites de proporcionalidad y no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva de Reagrupación que es favorecer la reagrupación familiar. Además, tales medidas de integración solo se considerarán legítimas, si permiten facilitar la integración de los miembros de la familia del reagrupante¹²¹.

Conviene poner de manifiesto en relación a los mencionados requisitos materiales, que la doctrina los considera verdaderos obstáculos para la eficacia del ejercicio del derecho a la reagrupación familiar y no meras condiciones para la viabilidad de su solicitud¹²². Siendo tendencia europea, que los Estados opten por el endurecimiento de los requisitos a la reagrupación familiar¹²³. A continuación, analizaremos de forma más detallada aquellos requisitos que han sido objeto de pronunciamiento por el TJUE.

5.1 Recursos Económicos Fijos y Periódicos

De conformidad con el art. 7, apdo. 1, letra c), los Estados miembros pueden requerir al reagrupante pruebas de que dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. En este sentido destaca el asunto *Chakroun*, primera cuestión prejudicial que resolvió el TJUE acerca de la Directiva de Reagrupación. Se trata de un caso en el que se deniega la solicitud de un permiso provisional de residencia a una nacional marroquí que presentó en la Embajada de los Países Bajos en marzo de 2006 para vivir con su esposo en dicho Estado, en el que él ya era residente. La solicitud fue denegada por no disponer el Sr. Chakroun de ingresos suficientes. En efecto, percibía exclusivamente un subsidio por desempleo que ascendía a 1.322,73 euros netos al mes, es decir un importe inferior al estándar de ingresos aplicable para la constitución de una familia –1.441,44 euros– en el Estado solicitante¹²⁴. En este asunto el Tribunal sostuvo que, dado que la autorización de la reagrupación familiar es la regla general, la facultad de los Estados miembros de requerir al reagrupante pruebas de que dispone de recursos fijos y regulares suficientes,

¹²¹ *Chakroun*, apdo. 41; STJUE de 9 de julio de 2015, *K y A*, asunto C-153/14, apdo. 50 y 51.

¹²² LA SPINA, E., *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 263.

¹²³ FERNANDEZ COLLADOS, M.B., “Las controvertidas excepciones previstas en la Directiva 2003/86/CE de reagrupación de familiares de nacionales de países terceros”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n. 4011, 2006, 1-7, p. 6.

¹²⁴ *Chakroun*, apdo. 18 a 21.

debe interpretarse de forma restrictiva¹²⁵. Esto se debe a que el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros, no puede utilizarse, de manera que menoscabe el objetivo y efecto útil de la Directiva de Reagrupación. De la misma manera el Tribunal de Justicia también señaló, que esa facultad debe ejercerse a la luz de los arts. 7 y 24, apdo. 2 y 3, de la Carta, que requieren a los Estados miembros que examinen las solicitudes de reagrupación familiar guiándose por el interés de los menores afectados y con miras a promover la vida familiar¹²⁶.

Por lo que respecta a la naturaleza de los recursos, estos pueden consistir en los ingresos derivados de un puesto de trabajo, pero también en otros medios como los ingresos derivados de actividades autónomas, los medios privados de que disponga el reagrupante, los pagos basados en derechos previamente acumulados por el reagrupante o el miembro de la familia (por ejemplo, prestaciones por jubilación o invalidez)¹²⁷.

Asimismo, para determinar si los recursos son suficientes, la expresión “recursos fijos y regulares suficientes”, contrapuesta a la expresión “sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate”, indica que este último es un criterio clave para determinar si se cumple el requisito de los recursos. Al respecto, destaca el ya citado asunto *Chakroun*. En el mismo el TJUE determinó que por “asistencia social” se entiende la asistencia concedida por las autoridades públicas a nivel nacional, regional o local, a la que pueda aspirar una persona, en este caso, el reagrupante sin recursos estables ni suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia y que, en razón de esa circunstancia, puede suponer una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante su periodo de residencia. Se trata de un concepto con significado independiente en el Derecho de la UE, que no puede definirse por referencia a los conceptos del Derecho nacional¹²⁸. Además, añadió, que este concepto debe interpretarse en referencia a la asistencia general que aporta una compensación frente a la falta de recursos estables, regulares y suficientes, y no a la asistencia especial destinada a atender necesidades excepcionales o imprevistas¹²⁹. Por consiguiente, la expresión “recurrir al sistema de asistencia social” no permite a ningún Estado miembro denegar la reagrupación familiar a ningún

¹²⁵ *Chakroun*, apdo. 43.

¹²⁶ *O. & S.*, apdo. 82.

¹²⁷ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.4, p.13.

¹²⁸ *Chakroun*, apdo. 45.

¹²⁹ *Ibíd.*, apdo. 49.

reagrupante que demuestre tener recursos fijos y regulares suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia, pero que habida cuenta de su nivel de recursos, tenga no obstante derecho a solicitar asistencia especial para hacer frente a gastos de subsistencia excepcionales y determinados de forma individual, devoluciones de impuestos concedidas por las autoridades locales en función de sus ingresos o medidas de apoyo a la renta¹³⁰.

En el momento de evaluar los recursos del reagrupante y la determinación del nivel de asistencia social, los Estados miembros están autorizados para tener en cuenta el nivel de las pensiones y los salarios mínimos nacionales, así como el número de miembros de la familia¹³¹. No obstante, como ya se anticipó al inicio de este epígrafe, esta facultad debe interpretarse restrictivamente y ejercerse de una forma que no socave el objetivo ni la eficacia de la Directiva de Reagrupación¹³². En este sentido, la Comunicación de la Comisión, estableció, que los salarios mínimos nacionales deben considerarse el límite máximo de lo que los Estados miembros pueden requerir, excepto si los Estados miembros deciden tener en cuenta el número de miembros de la familia¹³³.

Además, los Estados miembros están autorizados para indicar una cuantía determinada como importe de referencia, pero dado que la magnitud de las necesidades pueden ser muy variables según los individuos, no pueden imponer un nivel mínimo de ingresos por debajo del cual se denieguen todas las solicitudes de reagrupación familiar sin proceder al examen de la situación de cada solicitante conforme requiere el art. 17 de la Directiva de Reagrupación, el cual obliga a individualizar el examen de las solicitudes de reagrupación familiar¹³⁴. Por lo tanto, los Estados miembros no pueden rechazar ninguna solicitud por el único motivo de que los recursos del solicitante no lleguen al importe de referencia, puesto que la propia Directiva de Reagrupación obliga que la decisión que se adopte sea sobre la base de una previa evaluación de las circunstancias individuales del caso¹³⁵.

¹³⁰ *Chakroun*, apdo. 52.

¹³¹ Art. 7.1 c) de la Directiva 2003/86/CE

¹³² *Chakroun*, apdo. 43 y 47.

¹³³ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.4, p.14 y art. 7.1 c) de la Directiva 2003/86/CE.

¹³⁴ *Chakroun*, apdo. 48.

¹³⁵ Art. 17 de la Directiva 2003/86/CE.

Por último, también en el asunto *Chakroun*, el TJUE ha sostenido que la legislación nacional que dé aplicación al requisito relativo a los ingresos económicos previsto en la Directiva de Reagrupación, no puede establecer una distinción entre que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en el Estado miembro de acogida¹³⁶. La capacidad de un reagrupante para disponer de recursos fijos en cantidad suficiente para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia no puede en modo alguno depender del momento en que haya constituido su familia, puesto que la propia Directiva lo impide en su art. 2 d).

Las aproximaciones efectuadas por el TJUE en este asunto –*Chakroun*–, han sido bien recibidas por la doctrina, en tanto demuestran un avance de gran calibre, ya que, si algo caracteriza la perspectiva adoptada por el TJUE en este pronunciamiento, es precisamente una clara actitud pro-derechos humanos¹³⁷. Su razonamiento, profundamente anclado en el principio de efectividad de los derechos, potencia el efecto útil del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros países en la UE. Este pronunciamiento ha supuesto trascendentales repercusiones, no solo sobre la concepción y el sentido en el que han de desenvolverse las normas comunitarias relativas a la reagrupación familiar, sino también sobre cuestiones vitales del derecho europeo migratorio, especialmente en lo que atañe al estatuto otorgado a los nacionales de terceros países y su relación con los derechos de los ciudadanos de la Unión¹³⁸.

Si retomamos todas las aportaciones de la sentencia dictada en este asunto, en conjunción con la trascendencia inherente a las cuestiones prejudiciales planteadas, así como la perspectiva pro efecto útil adoptada por el TJUE, se comprenderá la importancia del pronunciamiento; máxime cuando estamos hablando de la primera cuestión prejudicial que resolvió el TJUE acerca de la Directiva de Reagrupación. Un pronunciamiento llamado a provocar consecuencias directas de amplio alcance a nivel interno, como revela palmariamente lo sucedido en los Países Bajos al poco de dictarse

¹³⁶ *Chakroun*, apdo. 66.

¹³⁷ VVAA. “Notes on the Case Law Discussion of 23 March 2010”. Europa Institute, *Leiden University*, 2011,1-18, p.7. Artículo dedicado a comentar recientes sentencias emitidas por el TJUE. Respecto al asunto *Chakroun* ha señalado: “la Corte, siguiendo al Abogado General Sharpston, tomó una aproximación claramente basada en los derechos humanos en este caso”.

¹³⁸ A esta conclusión llegan PASCOUAY, Y. y LABAYLE, H., *Conditions for Family Reunification under Strain. A comparative study in nine EU member states*. European Policy Center, European Migration and Diversity Programme, Belgium, 2001, p. 8.

esta sentencia. En dicho país, el umbral establecido en torno al 120% del salario mínimo fue eliminado rápidamente, pero junto a esta medida, derivada directamente del cumplimiento de la sentencia *Chakroun*, se establecieron otras, que no venían directamente exigidas por este pronunciamiento: se abolió la distinción entre formación familiar y reagrupación familiar, a todos los efectos –no únicamente económicos–. Además, tales reformas se extendieron a la reagrupación de los nacionales holandeses¹³⁹. La trascendencia del pronunciamiento *Chakroun* ha sido puesta de manifiesto de forma unánime por la doctrina que se ha ocupado de su estudio. Se ha señalado por la misma que, “aunque la sentencia de la Corte en este caso constituye una clara interpretación directa de la Directiva de Reagrupación, las consecuencias prácticas de este pronunciamiento no deben ser subestimadas”¹⁴⁰. Y es que “aparte de la implementación holandesa del requisito de los recursos y de la distinción entre los casos de formación familiar y reagrupación familiar, el caso *Chakroun* eleva cuestiones de una naturaleza más general”¹⁴¹. Entre estas cuestiones destaca la relativa a la restricción del margen de apreciación estatal en el que profundiza el TJUE, poniendo así de manifiesto, que la libertad de los Estados miembros para regular la migración está constreñida por la legislación de la Unión europea¹⁴².

Por otra parte, otra cuestión prejudicial que se ha planteado con ocasión al requisito de los ingresos del art. 7 apdo. 1 c), es la posibilidad de que los Estados miembros pueden denegar una solicitud de reagrupación familiar si de una valoración prospectiva, resulta que el reagrupante no dispondrá de recursos fijos y regulares suficientes durante el año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud. Dicho de otra manera, si a efectos de obtener la reagrupación familiar, el reagrupante debe disponer de recursos fijos y regulares suficientes en la fecha de presentación de la

¹³⁹ VVAA. “Notes on the Case Law Discussion...”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹⁴¹ WIESBROCK, A., “Court of Justice of the European Union. The Right to Family Reunification to ThirdCountry Nationals under EU Law; Decision of 4 March 2010, Case C-578/08, Rhimou Chkaroun V. Minister van Buitenlandse Zake”; *European Constitutional Law Review*, n. 6, 2010, p. 463. El autor refiere expresamente: “aparte de la implementación holandesa del requisito de los recursos y de la distinción entre los casos de formación familiar y reagrupación familiar, el caso *Chakroun* eleva cuestiones de una naturaleza más general: ¿Cuáles son las limitaciones a la discreción nacional al imponer restricciones al ejercicio de los derechos garantizados a los nacionales de terceros países?; ¿Hasta qué punto pueden y deben los derechos de los nacionales de terceros países ser interpretados analógicamente a los derechos de los ciudadanos de la Unión?; ¿Cuáles son las implicaciones del creciente número de derechos concedidos a los nacionales extracomunitarios bajo el derecho comunitario, para el concepto de discriminación inversa?; ¿Cuál es el impacto de los principios generales del derecho comunitario sobre los derechos de los nacionales de terceros países?”.

¹⁴² VVAA. “Notes on the Case Law Discussion...”, *op. cit.*, p. 10.

solicitud, o si puede tomarse en consideración el hecho de que siga disponiendo de esos recursos durante el año siguiente a dicha fecha. EL TJUE se pronunció al respecto en el asunto *Khachab*. En este asunto, un nacional de un tercer país, con residencia en España y titular de una autorización de residencia de larga duración en dicho Estado miembro, vio cómo se denegaba su solicitud de reagrupación familiar con su esposa, por no haber acreditado disponer de recursos económicos suficientes para atender a las necesidades de su familia una vez reagrupada. De hecho, en el momento de la resolución, el interesado no realizaba ninguna actividad laboral, ni acreditaba disponer de medios económicos suficientes para cubrir las necesidades de la familia una vez reagrupada, ni existía una perspectiva de contar con dichos medios durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación; requisitos exigidos por la normativa española para la concesión de residencia por reagrupación familiar. Los recursos presentados contra esta decisión de denegación fueron desestimados debido a que nada indicaba que dispondría de recursos suficientes durante el año siguiente a la presentación de la solicitud de reagrupación familiar¹⁴³.

El Tribunal de Justicia declaró al respecto, que la normativa española es compatible con la Directiva de Reagrupación y señaló, que, aunque la Directiva no prevé expresamente que los Estados miembros tengan la facultad de valorar si el reagrupante seguirá manteniendo recursos fijos y regulares suficientes más allá de la fecha de presentación de la solicitud, el Tribunal de Justicia estima que no puede interpretarse que la citada norma se oponga a esta facultad. En efecto, la Directiva de Reagrupación prevé expresamente que los Estados miembros evaluarán si los recursos del reagrupante tienen carácter regular, lo que exige un examen periódico de su evolución¹⁴⁴. El Tribunal de Justicia añade que, si bien el reagrupante debe acreditar que dispone de recursos suficientes en el momento en el que se examine la solicitud de reagrupación familiar, esos recursos también deben ser fijos y regulares, lo que impone un examen prospectivo de dichos recursos por parte de la autoridad nacional competente¹⁴⁵. Este pronunciamiento no ha sido bien recibido por la doctrina, algunos autores consideran que el TJUE ha actuado en este caso como un muro de contención,

¹⁴³ *Khachab*, apdo. 15-18.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, apdo. 30.

¹⁴⁵ *Khachab*, apdo. 30-32.

haciendo una interpretación relativamente restrictiva de los derechos de los extranjeros extracomunitarios¹⁴⁶.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia indica, que esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que el ámbito de aplicación personal de la Directiva se limita a los reagrupantes que hayan obtenido un permiso de residencia de un año por lo menos, y que tengan perspectivas fundadas de obtener un permiso de residencia permanente¹⁴⁷. La evaluación de la existencia de esas perspectivas exige necesariamente un examen de la evolución futura de la situación del reagrupante en relación con la obtención de dicho permiso de residencia. Por otro lado, la posibilidad de retirar o de no renovar el permiso de residencia de un miembro de la familia si dejan de cumplirse los requisitos establecidos por la Directiva de Reagrupación, implica, que los Estados miembros pueden exigir que el reagrupante disponga de recursos fijos y regulares suficientes más allá de la fecha de presentación de su solicitud. Finalmente, esta interpretación se ve confirmada por uno de los objetivos de la Directiva: que tanto el reagrupante como los miembros de su familia no vayan a convertirse durante su permanencia en el país de acogida, en una carga para el sistema de asistencia social de dicho Estado miembro¹⁴⁸.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia considera que el período de un año, durante el cual el reagrupante debe disponer de recursos suficientes, tiene un carácter razonable y proporcionado, dado que ese período corresponde al de la validez del permiso de residencia que debe poseer, por lo menos, el reagrupante para poder solicitar la reagrupación familiar¹⁴⁹. En este sentido, ya anticipo el Abogado General en sus Conclusiones, que el período de un año previsto en la normativa española no era desproporcionado. Recordando a este respecto, que en los trabajos preparatorios de la Directiva de Reagrupación, algunas delegaciones propusieron plazos más prolongados de entre dos y cinco años, incluso algunos Estados miembros propusieron igualar el período durante el que el reagrupante debía cumplir el requisito de los recursos previsto en el art. 7, apdo. 1, inicio y letra c) de la Directiva de Reagrupación, con el período de

¹⁴⁶ BOZA MARTÍNEZ, D. y CLARO QUINTÁNS, I., “Política y normativa sobre inmigración y asilo en la UE”, en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., y SANCHEZ MOTIJANO, E., (Coord.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Anuario CIDOB de La Inmigración, Barcelona, 2017,1-328, p.93.

¹⁴⁷ *Khachab*, apdo. 35

¹⁴⁸ *Ibíd.*, apdo. 39; *Chakroun*, apdo. 46.

¹⁴⁹ *Khachab*, apdo. 45.

residencia que permite a los miembros de su familia obtener un permiso de residencia autónomo, esto es, cinco años como máximo¹⁵⁰.

Por último, en lo que se refiere a la norma según la cual la valoración prospectiva de los recursos del reagrupante debe realizarse sobre la base de los recursos obtenidos por este durante los seis meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, el Tribunal de Justicia declara que la Directiva de Reagrupación no contiene ninguna precisión sobre esta cuestión, pero que, en todo caso, ese período no menoscaba el objetivo de la misma¹⁵¹. Pronunciándose de esta forma, en el mismo sentido propuesto por el Abogado General, quien concluyó que considerar un período más prolongado, por ejemplo, de un año, no necesariamente sería más favorable para el reagrupante y para su familia¹⁵².

De lo expuesto en este apartado se puede deducir, que la exigencia facultativa de disponer de recursos económicos fijos, regulares y suficientes por los Estados miembros, es una circunstancia que dota de gran vulnerabilidad al extranjero extracomunitario y a su familia, sobretodo, en contextos de rescisión económica. Configurando para muchos, un límite infranqueable, que les impide el efectivo ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Máxime, cuando la falta de recursos económicos suficientes, constituye, por una parte, una causa de denegación tanto a la hora de presentar una solicitud inicial de residencia por reagrupación, como en el momento de solicitar su renovación. Y por otra, cuando la autoridad nacional competente también puede denegar la solicitud de reunificación, de verificar que el reagrupante no sigue disponiendo de tales recursos durante el año siguiente a la presentación de la misma. En este sentido cabe destacar, la interpretación efectuada por el TJUE al respecto, siendo esta a favor de una valoración prospectiva de los recursos del reagrupante, apartándose en este caso de una interpretación en pro de los intereses del extranjero como es habitual, para pronunciarse en beneficio del bienestar económico de los Estados parte, que se vería afectado en caso contrario. Es decir, en el supuesto de que el reagrupante y

¹⁵⁰ Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi, de 23 de diciembre de 2015, *Khachab*, asunto C-558/14, apdo. 42.

¹⁵¹ *Khachab*, apdo. 47.

¹⁵² *Vid.* Conclusiones, *Khachab*, apdo. 43. En concreto, el abogado general señala que: “considerar un período más prolongado, por ejemplo, de un año, no necesariamente sería más favorable para el reagrupante y para su familia: lo sería, por ejemplo, si hubiera trabajado durante siete meses antes de perder su empleo y de encontrar otro cuatro meses más tarde. No lo sería si, en el año transcurrido, solo hubiera trabajado durante los cinco meses anteriores a la presentación de la solicitud”.

su familia se convirtieran en una carga para el sistema de asistencia social del Estado de acogida de que se trate.

5.2 Medidas de Integración Cívica

Junto a la exigencia facultativa de requisitos materiales que antes se han mencionado, es posible también para los Estados miembros requerir que los nacionales de terceros países cumplan con las medidas de integración “de conformidad con la legislación nacional”, así se prevé en el art. 7, apdo. 2, párrafo primero de la Directiva de Reagrupación. La redacción de este precepto destaca por su imprecisión y por la inexistencia de una cláusula que actúe como límite temporal para que los Estados miembros puedan exigir el cumplimiento de medidas de integración a los inmigrantes. De su redacción también se deriva, que las medidas de integración podrán ser exigidas tanto al reagrupante como a los familiares reagrupados. Sin embargo, para los refugiados y sus familiares, la Directiva de Reagrupación específica que solo puedan aplicarse una vez que se haya concedido la reagrupación familiar a las personas de que se trate¹⁵³. De la excepción establecida para el régimen de la reunificación familiar aplicable a los refugiados y a los miembros de sus familias, cabe deducir, a *sensu contrario*, que las medidas potestativas de integración podrán ser impuestas a los extranjeros del régimen general –que no encajen en la categoría de refugiados–, tanto con carácter previo como posteriormente a la autorización de su entrada en el Estado miembro que decida exigirlos.

En tanto el precepto no especifica qué ha de entenderse por tales medidas, las mismas constituyen un campo abierto para la discrecionalidad de los Estados miembros que opten por aplicarlas. Características que convierten, a las posibles medidas de integración, según la doctrina, en una de las disposiciones con más riesgos en el proceso de transposición y aplicación interna de la Directiva de Reagrupación. En esta línea, algunos autores consideran este requisito como uno de los más controvertido de la Directiva, precisamente por la discrecionalidad que otorga al Estado miembro, junto a la ambigüedad del su tenor¹⁵⁴. No obstante, el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros está sujeto a estrictos límites de proporcionalidad y no puede

¹⁵³ Art. 7.2 párrafo 2 de la Directiva 2003/86/CE.

¹⁵⁴ Véase en esta línea, QUIRÓS FONS, A. “Derecho comunitario de extranjería...”, *op. cit.*, p. 12; GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar...”, *op. cit.*, p.404.

utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva de Reagrupación que es favorecer la reunificación familiar, ni su efecto útil¹⁵⁵.

Al respecto se pronunció el TJUE en el asunto *K y A*, decisión prejudicial que versa sobre la interpretación del precepto objeto de análisis, en relación con la solicitud de visado de larga duración para los Países Bajos presentada por dos personas con el fin de lograr la reagrupación familiar con su cónyuge respectivo, dado que dichos cónyuges residen en ese Estado miembro. El primero era una nacional azerbaiyana que solicitó en febrero de 2011 en la embajada del Reino de los Países Bajos en Ankara (Turquía), un visado de larga duración, por reagrupación familiar, para residir en los Países Bajos con su cónyuge, que ya era residente de dicho Estado miembro. Al efecto, presentó un certificado médico, alegando que, por los problemas de salud justificados mediante dicho certificado, no estaba en condiciones de presentarse fuera del territorio del Reino de los Países Bajos al examen de integración cívica. Mediante resolución de mayo de 2011, el Ministro denegó la solicitud de visado de larga duración de *K*¹⁵⁶. La segunda solicitante era *A*, una nacional nigeriana que solicitó en junio de 2008, en la representación del Reino de los Países Bajos en Abuya (Nigeria), un visado de larga duración por reagrupación familiar, para residir en los Países Bajos con su cónyuge, que ya era residente de dicho Estado miembro. Al efecto, presento documentos médicos que acreditaban que tiene problemas psíquicos que requieren medicación. Mediante resolución en agosto del 2009, el Ministro denegó la solicitud de visado de larga duración de *A*¹⁵⁷.

Las cuestiones planeadas se referían, por una parte, a si las autoridades competentes de los Estados miembros, podían exigir que el miembro de la familia de un reagrupante acredite poseer conocimientos de la lengua oficial de ese Estado miembro de un nivel que corresponda al nivel A1 y, conocimientos básicos de la sociedad de dicho Estado miembro, como requisito para autorizar la entrada y la residencia de ese miembro de la familia. Por otra, si se opone o no, al objetivo de la Directiva de Reagrupación y, en particular al art. 7.2 de esta, que las tasas del examen mediante el cual se comprueba si se cumplen las medidas de integración antes mencionadas asciendan a 350 euros por cada vez que se realice el examen, y a que el coste único del

¹⁵⁵ *Chakroun*, apdo. 41; STJUE de 9 de julio de 2015, *K y A*, asunto C-153/14, apdo. 50 y 51.

¹⁵⁶ *K y A*, apdo. 28 a 30.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, apdo. 33 a 35.

paquete para la preparación del mismo ascienda a 110 euros¹⁵⁸. Al respecto, el Tribunal manifestó que no tratándose de reagrupaciones familiares de refugiados y miembros de la familia de refugiados¹⁵⁹, el art. 7 permite que los Estados miembros supediten al cumplimiento de determinadas medidas previas de integración por parte de los miembros de la familia del reagrupante, la concesión a estos de la autorización de entrada en el territorio de esos Estados miembros. Sin embargo, la autorización de reagrupación familiar es la regla general, y el apdo. 2 del art. 7 de la Directiva de Reagrupación debe interpretarse de manera estricta y, conforme al principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión. En consecuencia, los medios puestos en práctica por la normativa nacional que transpone el citado art. 7 deben ser aptos para lograr los objetivos previstos por la Directiva de Reagrupación y no deben exceder de lo necesario para alcanzarlos¹⁶⁰.

El Tribunal también subrayó que las medidas de integración que los Estados miembros exigen, solo se consideran legítimas si puede facilitar la integración de los miembros de la familia del reagrupante. Tales medidas no pueden tener como objeto seleccionar a las personas que puedan ejercitar su derecho a la reagrupación familiar, sino facilitar la integración de las mismas en los Estados miembros¹⁶¹. De hecho, los Estados miembros a la hora de exigir las medidas de integración, deben tener en cuenta circunstancias individuales muy específicas. Así lo exige precisamente el criterio de “proporcionalidad”, tales como la edad, el nivel educativo, la situación económica, la salud de los miembros concretos de la familia del reagrupante, las capacidades cognitivas, la situación de vulnerabilidad de la persona en cuestión, los casos especiales de inaccesibilidad de centros docentes o de examen u otras situaciones de excepcional dificultad¹⁶², a los efectos de exonerarlos de las mismas. De no ser así, y concurriendo tales circunstancias, una obligación de esas características supondría un obstáculo para la efectividad del derecho a la reagrupación familiar reconocido en la Directiva de Reagrupación¹⁶³. En este sentido se pronunció la Abogada General en sus conclusiones,

¹⁵⁸ *K y A*, apdo. 43.

¹⁵⁹ En tanto el art. 7.2, párrafo 2, de la Directiva 2003/86/CE, prevé expresamente que cuando se trate de refugiados y de los miembros de su familia, los Estados miembros solo podrán exigir medidas de integración una vez se haya concedido la reagrupación familiar y no con carácter previo.

¹⁶⁰ *K y A*, apdo. 49, 50 y 51.

¹⁶¹ *Ibid.*, apdo. 52 y 57.

¹⁶² Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.5.

¹⁶³ *K y A*, apdo. 58; STJUE de 10 de julio de 2014, *Dogan*, asunto C-138/13, apdo. 18 a 21, en este sentido el TJUE afirmó “una disposición nacional como la discutida en el asunto principal va más allá de

al indicar que el no superar el examen de integración, no puede conducir automáticamente a la denegación de la reagrupación familiar, si a la vista del caso individual, se dan motivos que requieran dicha reagrupación. Es decir, la Directiva de Reagrupación y el principio de proporcionalidad no se oponen a la aplicación de una medida de integración, pero en todo caso el órgano jurisdiccional debe valorar las circunstancias individuales del solicitante¹⁶⁴.

Asimismo, la Comisión Europea considera que las medidas de integración que deben adoptar los Estados miembros deben ser las necesarias para que los miembros de la familia se familiaricen con su nuevo país de residencia y faciliten el proceso de integración, atendiendo a sus circunstancias específicas. Por ello, opina que los cursos de lenguas e integración deben ser accesibles –estar disponibles en varios lugares–, gratuitos o al menos asequibles y adaptados a las necesidades individuales, incluidas las específicas de género, por ejemplo, guarderías. Afirmando además, que si bien las medidas de integración previas a la salida pueden ayudar a los migrantes a prepararse a su nueva vida en el país de acogida, ofreciéndoles información y formación antes de la migración, suelen ser más eficaces las medidas de integración en el país de acogida¹⁶⁵.

En definitiva, las medidas de integración tienen cabida en la normativa europea, en tanto permite garantizar que los nacionales de terceros países adquieran conocimientos que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado miembro de acogida. Sin embargo, como ya se ha expuesto, dichas medidas están sujetas en todo caso a los límites de proporcionalidad y deben aplicarse con la flexibilidad necesaria para garantizar que, sobre la base de un examen individual y habida cuenta de las circunstancias específicas de los solicitantes, la reagrupación familiar pueda concederse incluso cuando no se cumplan los requisitos de integración¹⁶⁶. Todo ello, a fin de evitar el incumplimiento de la Directiva de Reagrupación, ya que su objetivo es facilitar el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar por parte de los nacionales de terceros Estados.

lo necesario para lograr el objetivo pretendido, dado que la falta de prueba de la adquisición de conocimientos lingüísticos suficientes da lugar automáticamente a la denegación de la solicitud de reagrupación familiar, sin considerar las circunstancias específicas de cada caso”.

¹⁶⁴ Conclusiones de la Abogada General Sra. Juliane Kokott, de 19 de marzo de 2015, *K y A*, asunto C-153/14, apdo. 45 a 47.

¹⁶⁵ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.5, p.15.

¹⁶⁶ La denegación automática de la reagrupación familiar por suspenso del examen de integración podría considerarse una infracción del art. 17, del art. 5, apdo. 5, y del art. 8 del CEDH, así se prevé en la Comunicación de la Comisión Europea, Sobre directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, p. 16.

De lo expuesto en este epígrafe se puede concluir, que el amplio margen de libertad permitido a los Estados miembros en el establecimiento de condiciones y requisitos materiales para el efectivo ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, resulta equilibrado por la protección dispensada por el TJUE en la interpretación de la Directiva de Reagrupación. En tanto, los pronunciamientos del Tribunal de Justicia se caracterizan por promover el cumplimiento íntegro del objeto de la Directiva, que no es otro, que favorecer el derecho a la vida familiar de los nacionales de terceros países. Al respecto, el Tribunal recuerda a los Estados miembros, que las medidas que adopten en materia de reagrupación familiar deben ser en todo caso respetuosas del principio de proporcionalidad. Si estas medidas resultaren desproporcionadas, habrá de entenderse que atentan a la vida familiar de los extranjeros en un sentido que, en términos de la Directiva, se traducirá en su contrariedad con los objetivos de la misma.

6. LA DENEGACIÓN DE LA ENTRADA Y LA PÉRDIDA DEL DERECHO DE RESIDENCIA

La entrada y residencia de los miembros de la familia, así como la retirada del permiso de residencia o la denegación de su renovación, se puede justificar por diversas razones. En primer lugar, por los motivos establecidos en el art. 6 de la Directiva de Reagrupación; en segundo lugar, por la ausencia de cumplimiento de los requisitos previstos en los arts. 7 y 8 ya analizados en el epígrafe anterior de este trabajo; y, finalmente, porque el reagrupado se encuentre en alguna de las situaciones enumeradas en el art. 16 de la citada norma. No obstante, el objeto de este epígrafe será el análisis de los motivos previstos en el art. 6, a la luz de la jurisprudencia del TJUE.

En esta disposición se prevé la posibilidad de denegar dicha solicitud o retirar un permiso por razones de orden público, salud y seguridad públicas¹⁶⁷. Para clarificar estos conceptos, el apdo. 14 del preámbulo de la citada Directiva, afirma, que el concepto de orden público podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave y señala, que el concepto de orden público y seguridad pública incluye asimismo los casos en que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya el terrorismo, apoya una asociación de ese tipo o tiene objetivos extremistas¹⁶⁸. Pese al esfuerzo realizado por la Directiva en clarificar estos términos, la doctrina los considera

¹⁶⁷ Art. 6.1 de la Directiva 2003/86/CE.

¹⁶⁸ Considerando catorce del preámbulo de la Directiva 2003/86/CE.

conceptos jurídicos indeterminados, es decir, “cláusulas abiertas, de difícil comprensión, por la amplitud de su eventual discrecionalidad a la hora de proceder a la interpretación por parte de las autoridades estatales”¹⁶⁹. La propia Comisión Europea ha reconocido que la definición de estos conceptos queda sujeta a la amplia discreción de los Estados miembros, sin perjuicio de la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del TJUE¹⁷⁰.

En lo que respecta al concepto de “orden público”, el Tribunal de Justicia ha declarado en una muy reciente Sentencia, de diciembre de 2019, que las autoridades solo pueden determinar que un nacional de un tercer país es una amenaza para el orden público, basándose exclusivamente en que dicho nacional ha sido condenado por cometer un delito, cuando este sea de tal gravedad o naturaleza que resulte preciso denegar la residencia de ese nacional en el territorio del Estado miembro afectado¹⁷¹. Añadiendo en esta línea, que las autoridades competentes, no pueden considerar automáticamente que un nacional de un tercer país sea una amenaza para el orden público por el mero hecho de haber sido condenado por un delito¹⁷². Con este pronunciamiento, el TJUE se aparta parcialmente de lo manifestado por el Abogado General en sus conclusiones, el cual consideró que la decisión se debe basar no solo en la gravedad de la infracción cometida y de la pena impuesta al interesado, sino también se debe relacionar con la duración de la estancia en el territorio del Estado miembro de que se trate y en una ponderación de los intereses en conflicto¹⁷³.

En lo que se refiere al concepto de “seguridad pública”, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia pertinente, no guarda relación directa con nacionales de terceros países, sin embargo, puede servir como referencia para definir, por analogía, el concepto en juego¹⁷⁴. El Tribunal ha señalado, que ese concepto comprende tanto la seguridad interior de un Estado miembro como su seguridad exterior, y que, en consecuencia, el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como el riesgo de una perturbación grave de las relaciones

¹⁶⁹ ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes...”, *op. cit.*, p.12.

¹⁷⁰ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.1, p. 11.

¹⁷¹ STJUE de 12 de diciembre de 2019, *G.S* y *V.G*, asuntos C-381/18 y C-382/18, apdo. 66 y 67.

¹⁷² *Ibid.*, apdo. 65.

¹⁷³ Conclusiones del Abogado General Sr. Giovanni Pitruzzella, de 11 de julio de 2019, *G.S* y *V.G*, asuntos C-381/18 y C-382/18, apdo. 63.

¹⁷⁴ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.1, p. 11 y 12.

exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos, incluso, la amenaza a intereses militares, puede afectar a la seguridad pública¹⁷⁵.

En la adopción de este tipo de resoluciones denegatorias o de retirada de permisos ya concedidos, el apdo. 2 del art. 6 contempla una serie de criterios que los Estados miembros deben tener en cuenta, tales como la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público, la seguridad pública cometida por el miembro de la familia o el peligro que implique dicha persona. A estos criterios es necesario añadir los establecidos en el art. 17 de la Directiva de Reagrupación, que incluye la naturaleza y solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen¹⁷⁶. La doctrina hace una interpretación crítica a esta disposición, al entender que el citado art. 17 “permite entrever una voluntad de dotar a los órganos estatales competentes de un mayor margen de maniobra en su toma de decisiones valorando, mediante premisas de naturaleza transversal una multiplicidad de circunstancias que pueden influir favorable o desfavorablemente en la resolución y que se fijan en el interés familiar a tutelar por cada Estado”¹⁷⁷.

Por su parte, una denegación por razones de salud pública, solo se justifica cuando la enfermedad se haya contraído y sea detectada con carácter previo a la expedición del permiso de residencia. Es decir, que no se puede justificar la denegación de la renovación o la expulsión cuando la enfermedad o la minusvalía hubieran aparecido después de la expedición del primer permiso de residencia¹⁷⁸. Sobre la definición del concepto de “salud pública” en el ámbito de la reagrupación familiar, la Directiva de Reagrupación no dice nada al respecto. Por ello, la Comisión señala a las

¹⁷⁵ STJUE de 15 de febrero de 2016, *J.N.*, asunto C-601/15, apdo. 66 y 67; STJUE de 23 de noviembre de 2010, *P. Tsakouridis*, asunto C-145/09, apdo. 43 y 44; STJUE de 26 de octubre de 1999, *Sirdar*, asunto C-273/97, apdo. 17; STJUE de 24 de junio de 2015, *T.*, asunto C-373/13, apdo. 78 y 79; STJUE de 25 de octubre de 2001, *Comisión/Grecia*, asunto C-398/98, apdo. 29; STJUE de 11 de marzo de 2003, *Dory*, asunto C-186/01, apdo. 32.

¹⁷⁶ *G.S.* y *V.G.*, apdo. 68. En esta sentencia el TJUE señala que: “antes de adoptar una resolución denegatoria con arreglo a lo dispuesto en el art. 6 de dicha Directiva, las autoridades competentes, de conformidad con el art. 17 de esa misma Directiva, deben llevar a cabo una apreciación individual de la situación del interesado, teniendo debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de sus vínculos familiares, la duración de su residencia en el Estado miembro y la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen”. En este sentido véase también: STJUE de 13 de marzo de 2019, *E.*, asunto C-635/17, apdo. 58.

¹⁷⁷ En este sentido véase, GÓMEZ CAMPELLO, M^a.E., “La compleja aplicación de la Directiva...”, *op. cit.*, p. 93.

¹⁷⁸ Art. 6.3 de la Directiva 2003/86/CE.

disposiciones similares recogidas en la Directiva de residentes de larga duración¹⁷⁹, a los efectos de clarificar el término; puesto que se aplican a situaciones similares, conciernen también a nacionales de terceros países y tienen idéntica finalidad¹⁸⁰. Añade la Comisión, que, en todo caso, el requisito de salud pública solo puede invocarse cuando exista una amenaza para el conjunto de los ciudadanos que no pueda alejarse con medidas de protección sanitarias. De todas formas, la Directiva tampoco aclara cuáles son las enfermedades concretas que pueden constituir el motivo de la eventual denegación. Por remisión a la Directiva de residentes de larga duración, se podría afirmar que, las únicas enfermedades que pueden considerarse una amenaza para la salud pública, son las que se definen en los instrumentos pertinentes de la Organización Mundial de la Salud y otras enfermedades infecciosas o contagiosas de origen parasitario que sean objeto de medidas de protección de los nacionales en el país de acogida¹⁸¹.

Tras el análisis exhaustivo de las condiciones previstas en el art. 6 de la Directiva de Reagrupación, no cabe duda que nos encontramos ante una serie de conceptos indeterminados, en tanto, el TJUE no se ha pronunciado expresamente sobre ellos –en relación a nacionales de terceros países–, salvo respecto al término de “orden público” y, la Directiva de Reagrupación tan solo nos da unas leves pinceladas de cómo interpretar tales conceptos. Tal falta de especificidad, deja la puerta abierta a la discrecionalidad de los Estados miembros que opten por aplicarlas y, aumentan la inseguridad jurídica.

¹⁷⁹ Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (*DOUE* L 16/44, de 23 de enero de 2004).

¹⁸⁰ Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.1, p. 11.

¹⁸¹ Art. 18 de la Directiva de residentes de larga duración, por remisión de la Comisión Europea en Comunicación de la Comisión Europea., “Sobre directrices...”, *op. cit.*, apdo. 4.1, p. 11. En la citada Comunicación la Comisión prevé: “Las disposiciones similares recogidas en la Directiva sobre residentes de larga duración pueden contribuir a definir el concepto de salud pública en el ámbito de la reagrupación familiar, puesto que se aplican a situaciones similares, conciernen también a nacionales de terceros países y tienen idéntica finalidad”.

7. CONCLUSIONES.

Del estudio de la jurisprudencia del TJUE que interpreta y aplica las disposiciones de la Directiva de Reagrupación familiar, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1. La configuración jurídica de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros Estados tiene sus raíces en el DIDH. Sin embargo, en el nutrido cuerpo de normas de muy diversa naturaleza que lo integran, no es posible encontrar un reconocimiento expreso de este derecho, salvo en textos relativamente recientes, que lo contemplan con calculada imprecisión. Por ello, su construcción en el ámbito europeo, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, se encauzó mediante su vinculación a principios jurídicos expresamente consagrados en el ámbito internacional: el principio de unidad familiar, que a su vez desemboca en el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia, y el derecho a la vida familiar. Así en el marco jurídico de la UE, destaca la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que recogen el respeto a la vida privada y familiar en los arts. 7 y 8 respectivamente. Aunque ninguno de estos instrumentos mencione claramente el derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros, la jurisprudencia del TJUE, en sus reiteradas sentencias, reconoce que el mismo forma parte del derecho a la vida privada y familiar, protegida en el CEDH y la Carta de los derechos fundamentales de la UE. Sin embargo, hasta la adopción de la Directiva 2003/86/CE no se reconoció de forma explícita el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros Estados.

2. La importancia de la Directiva de Reagrupación reside en el establecimiento a nivel europeo de un verdadero derecho, el de reagrupar con el extranjero residente a los miembros de su familia en el país de acogida. Esta norma otorga por primera vez un derecho subjetivo autónomo y general a la reagrupación familiar para los nacionales procedentes de terceros países que cumplan con las condiciones exigidas. Se trata de un derecho reconocido tanto al extranjero residente en cualquiera de los Estados miembros como a sus familiares, así lo consagra la Directiva de Reagrupación, invocando esta doble titularidad a la condición de reagrupante. No obstante, en realidad se trata de un derecho predicable solamente a favor de los miembros de la familia nuclear –cónyuge e hijos menor–, y aún contemplando sobre ellos restricciones excepcionales. Entre estas

se incluyen, las disposiciones que facultan a los Estados miembros a exigir una edad mínima de 21 años al reagrupante y a su cónyuge, antes de que pueda tener lugar la reunificación familiar; imponer criterios de integración a los hijos a partir de los doce años; o incluso facultar a los Estados miembros a exigir que las solicitudes de reagrupación respecto a los hijos menores se presenten antes de que estos cumplan los 15 años de edad. Se trata, de cláusulas de muy difícil encaje en los estándares de protección de la vida familiar, del interés superior del menor y restrictivas del derecho a la reagrupación familiar. Asimismo, respecto al resto de los miembros de la familia que no forman parte de la familia nuclear, es decir, los beneficiarios potenciales, el reconocimiento del derecho a la reunificación familiar queda a la potestad discrecional de los Estados parte.

3. Aunque la Directiva de Reagrupación reconoce un derecho de reunificación familiar a los nacionales extracomunitarios, este beneficio no alcanza a todos y cada uno de ellos. Esto se debe a que la Directiva excluye expresamente a determinados colectivos, respecto de los cuales el Derecho de la UE ha establecido la protección de la vida familiar mediante otras Directivas. Cuestión ampliamente criticada, ya que pese a la importancia ética, social y jurídica predicable de la familia y del derecho a la vida familiar, la reagrupación familiar está presidida por diferentes estándares normativos en función del particular estatus que ostente el reagrupante –nacional del Estado receptor, extranjero comunitario, solicitante de asilo, refugiado, desplazado, beneficiario de protección subsidiaria, etc.–.

4. En coherencia con lo manifestado, la Directiva de Reagrupación tiene un tenor marcadamente restrictivo. La tendencia dominante se torna hacia un mayor estrechamiento del derecho, endureciendo sus condiciones de ejercicio. Prueba de ello son, además de las cláusulas restrictivas, ya expuestas en la conclusión 2, la imposición de requisitos materiales que deben concurrir en el extranjero residente en la UE y que se tienen que acreditar, tanto al momento de presentar la solicitud de residencia por reagrupación, como en el momento de renovación de la misma. Entre los que destacan los recursos fijos y regulares suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social; y el cumplimiento de medidas de integración. Constituyendo tales requisitos auténticos obstáculos para el efectivo ejercicio del derecho a la reagrupación familiar y no meras condiciones para la

viabilidad de su solicitud. De esta forma, junto al estatus jurídico ya analizado, el particular estatuto social y/o económico que ostente el reagrupante ocupa un lugar muy destacado a efectos del despliegue del derecho a la reagrupación familiar.

5. El TJUE, con su interpretación de la Directiva de Reagrupación, está reconfigurando el marco en que se desenvuelve la aplicación nacional de la misma. Este órgano ha perfilado con mayor nitidez el contenido sustantivo del derecho a la reagrupación familiar, estrechando el concepto del margen de apreciación establecido en el texto de la Directiva. Con ello, el Tribunal ha depurado las limitaciones que atañen tanto al legislador europeo como a los poderes legislativos y administrativos nacionales en la configuración y desarrollo del derecho a la reunificación familiar, mediante pronunciamientos en los que declara que la autorización/concesión de la reagrupación familiar debe ser siempre la regla general y las facultades previstas a los Estados miembros deben interpretarse en todo caso de forma restrictiva. Por tanto, el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros no puede utilizarse de modo que menoscabe el objetivo de la Directiva, ni su efecto útil, esto es, facilitar la vida familiar de los extranjeros no comunitarios. De esta forma el TJUE es quien está promoviendo el objetivo armonizador de la Directiva, que a esta por sí misma le ha sido imposible alcanzar. Esto se debe en primer lugar, a que la Directiva de Reagrupación tiene un carácter mínimo, en tanto la mayoría de sus disposiciones son cláusulas facultativas; y a que su redacción está cargada de conceptos jurídicos indeterminados; en ambos casos el resultado se traduce en amplios márgenes de apreciación por los Estados parte e interpretaciones nacionales muy dispares.

6. En suma, se puede valorar que la jurisprudencia del TJUE a la hora de interpretar la Directiva es garante de los derechos de los extranjeros, ya que adopta una perspectiva pro-derechos humanos, potenciadora del efecto útil del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros países en la UE. Esta protección dispensada por el TJUE a favor de los derechos e intereses de los extranjeros, complementa los déficits de protección que se detectan en la Directiva de Reagrupación, a causa de los amplios márgenes de apreciación reconocidos a los Estados parte en sus disposiciones y a la persistencia de conceptos indeterminados en el cuerpo de la misma. El TJUE con su labor interpretativa ha contribuido al objetivo de conseguir una aplicación uniforme de la Directiva de reagrupación, limitando el margen

de actuación de los Estados miembros al momento de establecer políticas migratorias; potenciando en todo caso el derecho a la vida familiar de los extranjeros extracomunitarios.

8. BIBLIOGRAFÍA

8.1. Doctrina

ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., “Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el derecho comunitario. A propósito de la publicación de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre derecho el derecho a la reagrupación familiar”, *Universidad de León*, 2003. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10612/2252>.

ALVAREZ RODRÍGUEZ, A., *La trasposición de Directivas de la UE sobre inmigración. Las Directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*, Anuario CIDOB, Barcelona, 2006.

APARICIO CHOFRE, L., “La aplicación de la Directiva comunitaria sobre reagrupación familiar, cinco años después”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, n. 57, 2006, 143-162.

BOZA MARTÍNEZ, D. y CLARO QUINTÁNS, I., “Política y normativa sobre inmigración y asilo en la UE”, en ARANGO, J., MAHÍA, R., MOYA, D., y SANCHEZ CAMACHO SOLIS, J.I., “Los derechos de los trabajadores migrantes”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 17, 2013, 197-258.

CHOLEWINSKI, R., “Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right”, *European Journal of Migration and Law*, n. 4, 2002, 261-290.

FERNANDEZ COLLADOS, M.B., “Las controvertidas excepciones previstas en la Directiva 2003/86/CE de reagrupación de familiares de nacionales de países terceros”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, n. 4011, 2006, 1-7.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., “El derecho de reagrupación familiar de los extranjeros”, en: CARRILLO SALCEDO, J.A. (Coor.), *La Ley de Extranjería a la luz de las obligaciones de España en Derechos Humanos*, Akal, Madrid, 2002,

GARCÍA GARNICA, M.C., “El tratamiento jurídico de las discapacidad y la dependencia”, en SOLÉ RESINA, J., (Coord.), *Tratado de Derecho de la Persona Física*, Aranzadi, Navarra, 2013, 160- 182.

GARCÍA LOPEZ, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros países”, Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012, 1-719.

GÓMEZ CAMPELLO, M^a.E., “El derecho a la reagrupación familiar según la Directiva 2003/86/CE”, *Actualidad Administrativa*, n. 13, 2003, 1551-1560.

GÓMEZ CAMPELLO, M^a.E., “La compleja aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar”, *Revista española del Tercer Sector*, n.12, 2009, 73-100.

GROENENDIKJ, K., “Family Reunification as a Right under Community Law”; *European Journal of Migration and Law*, Volume 8, Number 2, 2006, 1-218.

KOFMAN, E., “Contemporary European Migrations, Civic Stratification and Citizenship”, *Political Geography*, Volume 21, Issue 8, 2002, 1035-1054.

KRALER, A., “*Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe*”, Central European University, Budapest, 2006.

LA SPINA, E., *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Dykinson, Madrid, 2011.

MOLINER NAVARRO, R., “El concepto de familia nuclear en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar”, *Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n. 15, 2004, 6-17.

MOTIJANO, E., *La inmigración en el ojo del huracán*, Anuario CIDOB de La Inmigración, Barcelona, 2017.

PARDO ARZA, S., “La configuración del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros Estados”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.36, 2017, 313-335.

PASCOUAU, Y. y LABAYLE, H., *Conditions for Family Reunification under Strain. A comparative study in nine EU member states*. European Policy Center, European Migration and Diversity Programme, Belgium, 2001.

PÉREZ MARTÍN, E., “El derecho al respeto de la vida familiar y la reagrupación familiar de los hijos menores de extranjeros en la Unión Europea (STJE de 26 de junio de 2006, C-540/03)”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 1, 2007, 1-32.

QUIRÓS FONS, A., “Derecho comunitario de extranjería: Directiva 2003/86/CE sobre reagrupación familiar y reforma del Derecho interno Español”, *Anales de Derecho*, n. 21, 2003, 383-415.

RAMOS QUINTANA, M.I., “Parejas de hecho del mismo sexo y derecho a la reagrupación familiar (Comentario a la Sentencia del TEDH de 23 de febrero de 2016, asunto Pajic)”, *Revista de trabajo y Seguridad Social: comentarios, casos prácticos*, n. 399, 2016, p.188-194.

SALES I JARDÍ, M., “La protección de la vida familiar de los inmigrantes en el Ordenamiento Comunitario: el derecho a la reagrupación familiar”, *Asociación de Estudios comunitarios Europeos*, Madrid, 2010.

VVAA. “Notes on the Case Law Discussion of 23 March 2010”. Europa Institute, *Leiden University*, 2011, 1-18.

WIESBROCK, A., “Court of Justice of the European Union. The Right to Family Reunification to ThirdCountry Nationals under EU Law; Decision of 4 March 2010,

Case C-578/08, Rhimou Chkaroun V. Minister van Buitenlandse Zake”; *European Constitutional Law Review*, n. 6, 2010, 450-463.

8.2. Normativa

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948.

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (*BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 (*BOE* núm. 153, de 26 de junio de 1980).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (*BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1977).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (*BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1977).

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1977. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999, tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, pasando a convertirse en la nueva normativa legal de la Unión Europea, tras revisar el tratado de Maastricht. (*BOE* núm. 109, de 7 de mayo de 1999).

Convenio Europeo relativo al Estatuto jurídico del trabajador migrante, hecho en Estrasburgo el 24 noviembre de 1977, ratificado por España el 6 de mayo de 1980 (*BOE* núm. 145, de 18 de junio de 1983).

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 el 20 de noviembre de 1989. (*BOE* núm. 313, de 31 de diciembre de 1990).

Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158, el 18 de diciembre de 1990 y que entra en vigor el 1 de julio de 2003.

Carta Europea de los Derechos Fundamentales, proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza. Revisada y proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (*DOUE* L 819/26, de 7 de agosto de 2001).

Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros (*DOUE* L 801/69, de 6 de febrero de 2003).

Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (*DOUE* L 876/14, de 03 de octubre de 2003).

Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (*DOUE* L 16/44, de 23 de enero de 2004).

Directiva 2004/38/CE del PE y del Consejo de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (*DOUE* L 158/77, de 30 de abril de 2004).

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. (*DOUE* L 826/59, de 20 de diciembre de 2011).

8.3. Jurisprudencia

8.3.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE de 26 de octubre de 1999, *Sirdar*, asunto C-273/97.

STJUE de 25 de octubre de 2001, *Comisión/Grecia*, asunto C-398/98.

STJUE de 11 de marzo de 2003, *Dory*, asunto C-186/01.

STJUE de 19 de octubre de 2004, *Shu y Chen*, asunto C-200/02.

STJUE de 27 de junio de 2006, *Parlamento/Consejo*, asunto C-540/03.

STJUE de 9 de enero de 2007, *Jia*, asunto C-1/05.

STJUE de 4 de marzo de 2010, *Chakroun*, asunto C-578/08.

STJUE de 23 de noviembre de 2010, *P. Tsakouridis*, asunto C-145/09.

STJUE de 6 de diciembre de 2012, *O. & S.*, asuntos C-356/11 y C-357/11.

STJUE de 8 de diciembre de 2012, *Lida*, asunto C-40/11.

STJUE de 16 de enero de 2014, *Reyes*, asunto C-423/12.

STJUE de 10 de julio de 2014, *Dogan*, asunto C-138/13.

STJUE de 17 de julio de 2014, *Noorzia*, asunto C-338/13.

STJUE de 24 de junio de 2015, *T.*, asunto C-373/13.

STJUE de 9 de julio de 2015, *K y A*, asunto C-153/14.

STJUE de 15 de febrero de 2016, *J.N*, asunto C-601/15.

STJUE de 21 de abril de 2016, *Khachab*, asunto C-558/14.

STJUE de 12 de abril de 2018, *A y S*, asunto C-550/16.

STJUE de 13 de marzo de 2019, *E.*, asunto C-635/17.

STJUE de 14 de marzo de 2019, *Y.Z y otros*, asunto C-557/17.

STJUE de 20 de noviembre de 2019, *Belgische staat*, asunto C-706/18.

STJUE de 12 de diciembre de 2019, *G.S y V.G*, asuntos C-381/18 y C-382/18.

STJUE de 12 de diciembre de 2019, *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, asunto C-519/18.

8.3.2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH de 23 de febrero de 2016, *Pajic c. Croacia*, demanda n. 68453/13.

8.4. Conclusiones Abogado General

Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane Kokott, de 8 de septiembre de 2005, *Parlamento/Consejo*, asunto C-540/03.

Conclusiones del Abogado General Sr. Geelhoed, de 9 de enero de 2007, *Jia*, asunto C-1/05.

Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi, de 30 de abril de 2014, *Noorzia*, asunto C-338/13.

Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane Kokott, de 19 de marzo de 2015, *K y A*, asunto C-153/14.

Conclusiones del Abogado General Sr. Paolo Mengozzi, de 23 de diciembre de 2015, *Khachab*, asunto C-558/14.

Conclusiones del Abogado General Sr. Giovanni Pitruzzella, de 11 de julio de 2019, *G.S y V.G*, asuntos C-381/18 y C-382/18.

Conclusiones del Abogado General Sr. Giovanni Pitruzzella, de 5 de septiembre de 2019, *Bevándorlási Menekültügyi Hivatal és*, asunto C-519/18.

8.5. Otros documentos

Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, Presentada por la Comisión el 2 de mayo de 2002 (*DOCE* L E/136, de 27 de agosto de 2002).

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, Bruselas, 8.10.2008 COM (2008) 610.

Comunicación de la Comisión Europea, sobre directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar, Bruselas, 3.4.2014 COM (2014) 210 final.

Informe de la Oficina de Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre migración y derechos humanos, anexo 3, p. 46. Disponible en:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReportSPT.pdf.

Estadísticas EUROSTAT de migración y población migrante. Datos de agosto de 2019. Disponible en:

https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es#Poblaci.C3.B3n_migrante:_en_la_UE_viv.C3.ADan_22.2C3.C2.A0millones_de_ciudadanos_de_terceros_pa.C3.ADses_a_fecha_de_1_de_enero_de_2018.